Policy Research Initiative
Projet de recherche sur les politiques

Combatting the Social Exclusion of At-Risk Groups

Research Paper

November 2005

Meyer Burstein

PRI Project

New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion

Canada

106-03322/

Combatting the Social Exclusion of At-Risk Groups

Research Paper

November 2005

Meyer Burstein

PRI Project

New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion

About This Report

The PRI contributes to the Government of Canada's medium-term policy planning by conducting cross-cutting research projects, and by harnessing knowledge and expertise from within the federal government and from universities and research organizations. However, conclusions and proposals contained in PRI reports do not necessarily represent the views of the Government of Canada or participating departments and agencies.

This paper was commissioned by the PRI in the context of its project, New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion. Meyer Burstein is an international consultant working primarily in the field of migration and integration. During his career in the Canadian public service, Mr. Burstein co-founded Metropolis, a major international project in the area of migration. The main focus of the paper is on policy, particularly on new approaches making an appearance in North America and Europe.

PH4-30/2005
ISBN: 0-662-69466-X

Table of Contents

1. Concepts and New Approaches 5
2. Canadian At-Risk Groups 7
    - Lone Parents 7
    - Unattached Individuals Aged 45 to 64 7
    - Aboriginal Individuals Living Off Reserve 8
    - Recent Immigrants 8
    - Persons with Work-Limiting Disabilities 9
    - Interactive Effects 9
    - Children 11
3. Strategic Considerations 12
    - Measures to Combat Social Exclusion and Poverty 13
4. Co-ordination, Strategic Direction, and Policy Cohesion 15
    - Framework Agreements 16
    - Observatories 16
    - Rights Driven Policies 17
    - European Union National Action Plans 18
5. Conclusions 20

Notes 21

References 23

The paper is organized into four sections:

- *Section 1* introduces some concepts and approaches that are finding favour with researchers and policy makers.
- *Section 2* describes the predicament facing at-risk groups in Canada: lone parents, older unattached individuals, Aboriginal individuals living off reserves, recent immigrants, persons with work-limiting disabilities, and children from low-income households.
- *Section 3* notes key strategic considerations that need to be taken into account in devising poverty and social exclusion policies for at-risk groups. As well, the section includes a taxonomy of measures used in both Canada and Europe.
- *Section 4* looks at what is new and innovative in recent efforts to help at-risk groups. The focus is on co-ordination and new methods for creating strategic direction and policy cohesion.

1. Concepts and New Approaches

In recent years, it has become increasingly common for the terms "poverty" and "social exclusion" to be linked. Sometimes, they are used interchangeably to refer to a state of deep deprivation while, other times, exclusion is invoked as an explanation – albeit a partial one – for the inability of both individuals and groups to gain access to the good life.

Definitional clarity is important for many reasons, not least theoretical development, measurement (ensuring congruence between instrumental policies and results) and ordinary discourse. Of course, the broader the concept, the more difficult it is to confine its footprint, hence the inevitable tension between scientific and rhetorical uses of socially charged terms. This is the case with social capital and so it is with social exclusion.

This essay avoids the debate surrounding definition in favour of a brief reflection on how changes in scientific understanding and social morality change the way we think and respond to persistent deprivation.

The rising incidence of long-term unemployment coupled with the persistence and concentration of low income over the last two decades (HRDC, 1999), much higher in Europe than North America, has created an impetus for closer study of poverty and a desire to understand better its characteristics and antecedents. Until recently, this could only be done at a micro-level. Now the situation has changed. To quote from a recent publication by the CD Howe Institute (Finnie, 2000): "Understanding poverty…suffered in the past from a lack of information about the dynamics of low income – how many people enter and leave low income each year, how long people stay poor [and] what circumstances accompany entry into and exit out of low income." The appearance of several new sources of information on labour market and immigration dynamics, both in Canada and elsewhere, has begun to provide new insights into poverty. In particular, longitudinal data allow researchers to distinguish between individuals whose transit through poverty is relatively brief and persons who remain mired in poverty for extended periods. This shift from a static, point-in-time snapshot to a dynamic appreciation of poverty leads to a reappraisal of strategies and policies throughout the OECD (Voyer, 2003b).

Equally fundamental in creating new perspectives is the fact that income and employment no longer enjoy the hegemony that characterized older poverty studies. In a speech at a conference hosted by the Queen's International Institute on Social Policy, Cynthia Williams (2004) asked rhetorically whether we had "fallen into the trap of viewing the operational definition [of poverty] (inadequate income) as the thing itself." According to Williams, researchers and policy makers need to look beyond employment to understand that persistent poverty has root causes that go far deeper than the mere absence of income, hence, her call for holistic approaches.

The increasing frequency with which poverty and social exclusion are joined suggests that Williams is not alone in wanting to emphasize causes rather than symptoms. But the shift in terminology also reflects an ideological shift that sees poverty as largely imposed, a function of institutional arrangements, global forces, and powerlessness. In all these contexts, the term "social exclusion" aptly conveys the involuntary nature of such deprivation, coupled with its pervasive impacts and immutability.

Amartya Sen provided an especially rigorous and well-reasoned discussion of these issues.[1] Sen pointed out that the term social exclusion is of recent origin, and he situated it alongside the older, and broader, concept of capability deprivation. Social exclusion, Sen argued, is both constitutively and functionally related to capability deprivation. In other words, social exclusion represents an important loss of capability in its own right as well as being a cause of other deprivations which further remove the individual or group from access to the good life or the means to acquire it (Sen, 2000: 6). In Sen's words, "poverty must be seen in terms of poor living, rather than just as lowness of income… [It is essential, he states, to] look at impoverished lives, and not just at depleted wallets" (Sen, 2000: 3). These ideas are especially useful for creating a taxonomy of policy responses to poverty and social exclusion. They are developed in greater detail in Section 3.

2. Canadian At-Risk Groups

Recent work by Statistics Canada and Social Development Canada offers a much better picture than has heretofore been available of the groups at risk of social exclusion, characterized by persistently low income and heavy reliance on social assistance.[2] As noted below, these are lone parents, chiefly single mothers, older unattached individuals before they reach pension age, Aboriginal people living off reserves, recent immigrants, and persons with work-limiting disabilities. Augmenting these groups are children who live in poverty and whose prospects for healthy, productive lives are impaired.

It is the concentration of poverty among these groups, along with its persistence, that has led policy makers to conclude that universal programs, while necessary, cannot on their own cope with social exclusion. This view is bolstered by the prevalence of similarly constituted groups (except for Aboriginal individuals) in other countries. Before turning to policy, it would be useful to review briefly the predicaments of at-risk groups in Canada.

Lone Parents

Lone mothers accounted for 93 percent of lone parents. Of these, nearly 250,000, or 40 percent, had incomes below the poverty line (Low Income Cut-Off or LICO) and a majority did not have paid employment (55 percent). As a result, social assistance rates for the group were both high (68 percent) and persistent. Nearly one in five poor mothers remained poor in all six years covered by the longitudinal panel of the Survey of Labour and Income Dynamics (SLID). Ross Finnie (2000) reported a similar result in the C.D. Howe study.

Poor mothers, especially those who relied heavily on social assistance and experienced long-term poverty, were far more likely to have preschool children, to be alone (i.e., not in a union) when the child was born, to live in an area with limited economic opportunity, be a student and belong to another high-risk group. Given this state, it is not surprising that, apart from job-related improvements, economic betterment resulted chiefly from acquiring a partner or having someone else become the main income recipient. Low levels of education, especially dropping out of high school, were significantly related to long-duration poverty, but not to the length of social assistance spells. The results for higher education, on the other hand, while positive, were not particularly robust.

An important consideration for policy design is the fact that poverty among lone mothers is more a function of low employment rates and low working hours than low hourly earnings.

Unattached Individuals Aged 45 to 64

Nearly 40 percent of unattached older individuals between 45 and 64, some 350,000 persons, were found to be poor, a percentage that rose with age. Without government transfers, this percentage would have risen even higher, above 50 percent. Noteworthy is the fact that transfers reduced the risk of poverty less in this group than any other, perhaps because the proportion of individuals who received assistance was lower than that of other groups.

As in the case of lone parents, the decisive factor in producing low income was the absence of work. Older individuals who did not work comprised more than 80 percent of the poor in the category of unattached 45 to 64 year olds (in the final survey year). And, while gender itself was not a factor in producing low income, women who had raised children were nearly twice as likely to be poor.

Other important factors involved low education and disability. Nearly half those who were poor did not possess a high school diploma, a proportion that was twice as high as that for individuals with post-secondary education. Much the same story occurred in regards to persons with disabilities. Again, nearly half the population of poor, unattached, older individuals suffered from a work-limiting disability which doubled the likelihood of poverty.

As with lone parents, persons living in high employment areas were less likely to experience poverty, suggesting that the macro-economic environment has a significant impact on social exclusion.

In the near term, the opportunities for policy intervention, beyond social protection, are scant. Over the longer term, however, policies that create incentives and opportunities for investing in new skills and for boosting private savings are desirable.

Aboriginal Individuals Living Off Reserve

Aboriginal individuals tended to be significantly younger, single and less educated (less likely to have a high school education or a university degree). In consequence of this (and other factors that the survey did not touch on, such as discrimination), they were twice as likely to be poor and in receipt of social assistance. They were also less likely to have paid employment and tended to work fewer hours. Nearly two thirds did not work at all in 1998. As a result, roughly 125,000 Aboriginal people (off reserve) had incomes below the LICO in that year. Government transfers produced a significant improvement in incomes, dropping the incidence of poverty from roughly 40 percent to a little over half this figure.

Two factors played a decisive role in producing poverty among Aboriginal people living off reserve – being unattached, including being a lone mother, and having a work-limiting disability. Once these factors were taken into account, the incidence of persistent low income among Aboriginal persons tended to be the same as that of the low-risk population. Consistent with this, Aboriginal individuals generally experienced shorter episodes of low income, roughly half the length of other groups.

Significantly, nearly one third of the off-reserve population lives in the Prairie Provinces and is more highly concentrated in non-metropolitan areas than are other Canadians. This distribution will likely raise the cost of delivering services. The association of poverty with social and health factors suggests that non-economic policies will need to figure strongly in measures to address social exclusion among Aboriginal people living off reserve.

Recent Immigrants

Recent immigrants (defined in the SLID study as persons who have been in Canada for less than 10 years) tended to be younger than the Canadian born and to be married. They also had comparable levels of education and were less likely to suffer from disabilities, an observation that is consistent with the workings of Canada's immigrant selection process. Nearly three quarters of sampled immigrants were visible minorities and seven out of eight spoke a mother tongue other than English or French.

As has been well documented in work by the Research and Statistics Division[3] of Citizenship and Immigration Canada, recent immigrants have experienced lower incomes and considerably lower returns to both education and foreign work experience. This has affected poverty rates. Without social assistance, more than one in three recent immigrants would have been poor in 1999. Social assistance reduced this by a quarter. Over the entire six-year period, roughly 25 percent of recent immigrants experienced persistent low income.

Compared to earlier cohorts, recent immigrants in the SLID sample were three times as likely to have low incomes and twice as likely to be in receipt of social assistance. Not being able to obtain employment, living in an area with poor employment opportunities, having low education, being a visible minority, and coming from a non-English, non-French speaking background were key factors closely associated with poverty. Social assistance, while important, was less used by recent immigrants than by other high-risk groups, likely for reasons of eligibility.

Immigrant economic performance has declined among successive entry cohorts since the 1980s. Especially worrying is the fact that starting incomes have fallen to the point where many recent immigrants will no longer be able to catch up to the Canadian average. Various reasons have been advanced for the decline in immigrant

economic fortunes: racism, the loss of educational advantage (in relation to native-born Canadians) enjoyed by earlier immigrants, a lack of experience in western labour markets, language difficulties, and employer reticence in accepting immigrant credentials and qualifications. The real explanation likely involves some combination of all these factors.

Policy makers have been concerned that the size and sustained nature of immigration may significantly affect low-income rates across the board. Whether this materializes is, however, uncertain. Over the SLID survey period, 1993 to 1998, the incidence of low income among immigrants declined by a third. This amounted to a significant improvement but, with poverty rates still hovering in the neighbourhood of 20 percent, remained far higher than the rate for the Canadian-born. More recent data suggest that immigrant catch-up rates have continued to rise though, given how far entry wages fell, it appears that Canadian-born income norms will not be achieved by a significant proportion of immigrants, especially those who did not enter the economic stream.

The coupling of immigrant poverty with visible minority status constitutes a significant threat to the long-term viability of Canada's immigration program. Policy responses will need to pay particular attention to work-related language skills, credential and skill recognition, discrimination, and the strength (and assets) of immigrant communities.

Persons with Work-Limiting Disabilities

Work-limiting disabilities affect nearly 10 percent of Canadians, some 1.8 million persons (though the rate at which individuals incur disabilities from which they recover after a relatively short time is far higher, with 40 percent of persons reporting disabilities in only one sample year). Of these, nearly half a million found themselves in poverty in 1998.

Individuals with work-limiting disabilities were nearly three times as likely to be poor and four times as likely to be in receipt of social assistance as were individuals without disabilities. This accords with the finding that main income recipients with disabilities experienced far higher poverty rates (43 percent), across the six years measured by the sample, than any other at-risk group.

Not surprisingly, older people, especially those who were unattached, and persons with low levels of education reported higher levels of work-limiting disability. Other risk factors that combined with disability to produce poverty included being a lone mother, being Aboriginal and being a recent immigrant. Offsetting this tendency were higher education and having a partner. In the case of university graduates, the incidence of low income was reduced by a quarter.

It should be noted that improving the employability of Canadians with disabilities is a key strategic goal embraced by federal, provincial, and territorial governments, along with a number of Aboriginal organizations, under the Social Union Initiative. Among the measures being considered are legislative responses, technological supports, targeted training, additional health and educational interventions, and stronger social protections.

Interactive Effects

It is instructive to compare the incidence of *persistent* low income – defined as *cumulative income* over the 1993-98 period that falls below the cumulative LICO total for that period – between groups with multiple at-risk factors and statistically adjusted groups whose at-risk factors are mutually exclusive. This comparison is shown for individuals as well as for main income recipients.[4]

Chart 1: Incidence of Persistent Low Income 1993-98[a] Characteristics are NOT Mutually Exclusive[b]

Characteristics in 1993[c]	All Individuals %	Main Income Earners %
With work-limiting disabilities	**23**	**35**
Lone mothers (with children under 18)	30	29
Unattached persons 45 to 59	**35**	**33**
Recent immigrants	25	25
Off-reserve Aboriginal individuals	**15**	**19**
Any of the above characteristics	22	28
None of the above characteristics	5	6
All persons	8	10

Notes:
a Persistent low income means that the cumulative income over the six-year period for the group in question falls *below* the cumulative LICO for that period.
b Multiple at-risk characteristics are permissible for all groups that are *not* mutually exclusive.
c Persons are classified throughout the period according to their "status" in 1993.

Chart 2: Incidence of Persistent Low Income 1993-98 Characteristics ARE Mutually Exclusive[a]

Characteristics in 1993	All Individuals %	Main Income Earners %
With work-limiting disabilities	**23**	**35**
Lone mothers (with children under 18)	28	26
Unattached persons 45 to 59	**24**	**23**
Recent immigrants	25	25
Off-reserve Aboriginal individuals	**8**	**5**
Any of the above characteristics	22	–
None of the above characteristics	5	–
Youth 25 or under	–	16
Less than high school	–	9
Rest of main income recipients	–	3
All persons	8	10

Note:
a The characteristics shown here are mutually exclusive. For example, those with work-limiting disabilities in 1993 were identified first, then among the remaining individuals/earners, those who were lone mothers were identified, and so forth.

Three things stand out in these tables. First, is the far higher incidence of poverty among disabled, main income earners as compared with individuals. This reflects the fact that disabled persons who were not the principal earners were, in some cases, able to count on substantial income support from either partners or others. The second and third points concern the powerful influence of work-limiting disabilities in terms of pushing older, unattached individuals and off-reserve Aboriginal persons into poverty. The poverty rate for unattached elderly persons falls by nearly a third when the influence of disability is removed while that for Aboriginal people is halved for individuals and cut down to a quarter its size for main income earners.

Children

Some 16 percent of all Canadian children and 35 percent of the children from lone-parent families live in poverty (below the LICO). As a result, they are more likely to experience physical impairment and disabilities, suffer accidents, exhibit lower vocabulary development and, as teens, drop out of school or be unemployed.[5] They are also – according to a national study of poverty, family stress, parenting, and neighbourhood social capital – prone to exhibit hyperactivity and inattention and to score lower on mathematics tests (Jones et al., 2002).

For these reasons, federal, provincial, and territorial governments, working under the umbrella of the Social Union Initiative to reform Canada's system of social services, have agreed that children in poverty should be one of two initial priorities (the other being persons with disabilities).

3. Strategic Considerations

Given their characteristics, a number of strategic considerations will need to be taken into account in devising poverty and social exclusion policies for Canada's at-risk groups. Most are obvious but they are, nevertheless, worth highlighting.

- Successful strategies to address poverty and exclusion require sustained investments that target not just income and employment but abilities, assets, attitudes, and aspirations. The last three are relatively new on the policy scene.
- Neither the problems nor the remedies are simple. Once the focus moves beyond income to exclusion, complexity enters in the form of wider goals, a correspondingly broader range of interventions, overlapping jurisdictions, and scientific uncertainty regarding causes, effects, and mediating variables.
- Objectives will need to be framed carefully (not just in terms of outcomes) to accommodate varying perspectives and avoid engineering singular, middle-class appreciations of what constitutes the good life.
- No matter what clever new policies are devised, income supports will continue to play a crucial role in alleviating deprivation and poverty. Research shows that transfers produce sizable reductions in long-term poverty among all five at-risk groups.
- Universality in the form of tax relief, national child benefits and (passive) information/education strategies, needs to be complemented by active policies targeting individual circumstance and focusing on at-risk groups.
- Community-based policies may be appropriate for some at-risk groups. The utility of such policies will depend on the spatial concentration of the target group, on the extent to which group members behave as a community, and on the resources available to the group.
- Different at-risk groups require different policies. These policies engage different levels of government, different public agencies, and different civil groups. As a result, consultation, co-ordination, and delivery strategies will also differ.
- Poverty reinforces and reproduces itself, scarring individuals and families. Because of this, early intervention constitutes an essential policy response.
- Because of complexity, uncertainty, and the need for holistic solutions, research, measurement, and experimentation prove especially important in designing and testing policies to combat social exclusion.

These considerations, and others, need to inform the poverty and exclusion strategies taking shape in North America and Europe. The emergence of these strategies is both hopeful and worrisome – hopeful because they suggest that renewed effort will be invested in the struggle against deprivation; worrisome because it is not clear that policy makers or social scientists fully understand the challenge. Serious analysts have expressed concern about the lack of focus and the fact that policy and political ambition run far ahead of research and coherent planning. Amartya Sen (2000: 2) quipped: "The literature on social exclusion is, obviously, not for the abstemious." As he pointedly noted: "The concept of social exclusion is seen as covering a *remarkably* wide range of social and economic problems" (Sen, 2000: 1). A similar difficulty occurs with regards to poverty. While discussions of poverty have generally been more measured (notwithstanding Sen's description of poverty as referring to impoverished lives rather than impoverished wallets), the growing tendency to link social exclusion with poverty has undermined this parsimony.

The range of policies engaged by the less "abstemious" descriptions of exclusion are daunting. At their widest, they cannot be distinguished – except in their targeting – from social policy in general. This has led some policy makers to urge caution. In a recent speech to a conference organized by the Canadian Council of Social Development and Human Resources Development Canada, Jean-Pierre Voyer (2003a), the Executive Director of the Policy Research Initiative, noted: "As we broaden our policy objectives, we increase the number of tools that must be taken into account and the number of players that need to be involved." This leads to his suggestion that we "face a delicate balancing act.... We must aim high so we are addressing the real issues, but not so high that implementation becomes impossible." This view is undoubtedly shared by a large number of practitioners.

The following (incomplete) taxonomy of measures to combat poverty and social exclusion is derived from a review of policies and policy discussions taking place in Canada and the European Union. The list of measures and examples illustrates the challenge of developing, co-ordinating, and managing a comprehensive strategy aimed at combatting poverty and social exclusion.

Measures to Combat Social Exclusion and Poverty[6]

1. Macro-stabilization and framework measures

- macro-fiscal and monetary policy, tax benefits and credits, asset policies, pensions, etc.;
- universal child-care benefits;
- measures, such as citizenship education, aimed at promoting social cohesion and solidarity; and
- framework legislation establishing rights and freedoms.

2. Protective measures aimed at maintaining a safety net

- targeted transfers, social assistance, employment insurance, social housing, in-kind support, means-tested income supplements, etc.; and
- rights-based remedies (to enable claims by individuals and by non-governmental agents acting on their behalf).

3. Measures to promote work incentives and to support labour market entry and participation

- provision of information and active counselling measures;
- education, skills training, literacy and numeracy training, language training, orientation and settlement, information technology training; and
- measures design to enhance work incentives, including work income supplementation, and asset-based policies.

4. Measures aimed at creating/expanding/maintaining economic opportunity

- job creation, employer job subsidy measures;
- support for self-employment; and
- measures to promote the social economy.

5. Area-based measures targeting local economies and neighbourhood quality

- measures targeting community social and economic development, community development corporations, neighbourhood renewal, rural sustainability, safe communities, etc;
- local support for culture, sports and recreation; and
- social capital measures.

6. Measures to reform and open up institutions

- measures to promote better access to public and private services and programs (including access to health services, educational services, training facilities, financial institutions, and so on); and
- adaptations focusing on where services are located, transportation, cultural training for staff, availability of translators, outreach, etc.

7. Measures promoting quality of life, well-being and personal development

- investments in health, including measures to address drug issues, teen pregnancy, and mental health; and
- investments in quality of housing and education.

8. Measures aimed at enhancing receptivity by the community at large

- anti-discrimination measures, etc.; and
- measures to promote solidarity, including citizenship education, cross-cultural sensitivity, education, etc.

Even casual inspection of the categories and contents of this list makes several things clear, the most obvious being that the list is both long and varied, confirming the observations by Voyer and Sen. Less obvious, perhaps, is that the instruments are not new. They are drawn from three sources: from mainstream policies that are part of the current arsenal, from fringe policies that have been around for some time but have seen limited use, and from experimental policies with long histories that have not progressed beyond the demonstration stage.[7] Furthermore, many of the cited policies already target disadvantaged recipients, particularly members of the at-risk groups.[8] This applies to health, housing, education, and training to name but a few.

But if social exclusion policies are simply retreads and ramped up versions of older anti-poverty, pro-development policies, should we dismiss social exclusion strategies as being, for the most part, hype, an effort at re-branding old goods? After all, if the measures themselves are not new, is there anything compelling about recent developments in regards to poverty and social exclusion policies?

Paradoxically, the answer would appear to be yes. There is something new, but the novelty does not lie in the policies.[9] Instead, it resides in a broader understanding of the problem, in a different emphasis and a shift in focus from income to well-being. This produces greater emphasis on co-ordination and partnering, new methods and new machinery for promoting policy cohesion, and new devices to create a sustainable vision and to maintain focus. A discussion of these innovations occupies the rest of this essay.

4. Co-ordination, Strategic Direction, and Policy Cohesion

This final section is devoted to examining four recent mechanisms that have significant long-term implications for the evolution of social exclusion and poverty policies. Rather than constituting new interventions, these developments exert their influence by promoting co-ordination.

By focusing analytic attention on specific measures in the struggle against poverty, more important developments relating to the manner in which interventions are linked, managed, and formed into strategies are ignored (or not given sufficient attention). This would appear to be inconsistent with the view that social exclusion is a multi-dimensional problem that requires multiple interventions. If it is true that the success of these interventions requires a holistic approach, then it should also hold true that the real focus should be on the mechanisms that promote this wholeness. Below, a number of such mechanisms are described. What they have in common is a capacity to convert policy compilations into integrated, holistic strategies.

In the past, the main impetus for co-ordination was the promise of greater efficiency. This is not, however, the prime driver of social inclusion policies today. Instead, the new emphasis on co-ordination has several parents, chief among them being a shift in focus from symptoms to root causes. Policy makers no longer feel that income supplementation and market forces can adequately reduce long-term poverty and exclusion. Having said this, efforts to probe more deeply into the conditions that give rise to exclusion have revealed them to be highly entangled and circular. Thus, poor health excludes people from work, while lack of work, in turn, contributes to poor physical and mental health, and so on. It has become increasingly clear to policy makers that significant progress can only be achieved through remedial action across a broad policy front.

At the same time as policy approaches are being re-examined, stakeholders have also begun to question the current program delivery model. In particular, the notion that programs should be offered to clients in much the same way as goods are offered to shoppers in supermarkets is being rejected. The burden of accessing multiple services from multiple suppliers operating under different rules and creating trajectories of services to address the needs of different life stages is simply too great for disadvantaged clients, especially those suffering from deep poverty and exclusion. Under such circumstances, the onus for co-ordinating services cannot be placed on recipients but must, instead, be assumed by the service providers themselves.

The third major impetus for co-ordination comes from the realization that there exists a substantial gap between what is desirable and what is politically possible, insofar as social exclusion policy is concerned. This makes it all the more important that a long-term co-ordinated vision be developed so policy opportunities can be seized if and when they arise. The existence of such a vision allows multiple stakeholders to fit themselves into a coherent plan and identify allies. Without a vision, policy inevitability remains fragmented.

Vision is, however, only one of the elements needed. Also required is some sort of co-ordinating machinery that facilitates intellectual and practical exchanges. Other essential elements include measurement and feedback, that is, a reflective capacity whereby stakeholders are able to assess the effects of their own actions in relation to, and in combination with, others. Finally, there is the question of stewardship in the absence of any single agency owning the policy area. Some form of collective leadership, if not over the entire field then over particular domains, is needed to set strategic directions and move ahead. The four devices described below address one or more of these requirements and, in so doing, contribute to the shift from policies operating in silos to the formation of poverty and social exclusion strategies.

Framework Agreements

High-level framework agreements, because they undergo periodic review and are subject to extensive scrutiny by governments and stakeholders, can provide an especially powerful lever for producing policy change.[10] Under the social union initiative and social union framework agreement (SUFA), federal, provincial, and territorial governments, along with Aboriginal representatives, have agreed to work together to address a range of social and economic issues. The goal is to improve program efficiency and effectiveness, to eliminate service duplication, and to strengthen policy design capacity. The significance of this for social exclusion and poverty arises from the fact that three of the six at-risk groups – Canadians with disabilities, children, and Aboriginal individuals – are specifically targeted by the framework agreement.

A good idea of how the framework agreement has contributed to the development of social exclusion and poverty policies can be had by comparing the work relating to early childhood development with the conditions set out above for differentiating between disconnected policy lists and true strategies. Over the past 10 years, a long-term strategic vision has been enunciated under the agreement, culminating in shared principles and common design parameters. Measurable goals have been established, common indicators focusing on outcomes and effectiveness have been agreed, and a permanent body has been created to help set policy directions, implement programs and conduct evaluations. In short, an organization with stewardship interests has been created.[11] This is where the novelty resides. The specific program elements are not (at least for now) conceptually different from pre-existing measures. But the mass, diversity and co-ordination of programming, all situated within a long-term vision, constitute a new approach to social exclusion.

Observatories

Observatories are used extensively by the European Union to monitor a variety of situations and issues including cultural policies, family policies, rural development issues, and racism and xenophobia. The stated goals of observatories or monitoring centres include promoting co-operation, facilitating the exchange of information and helping to co-ordinate policy. Despite this ambitious language, in practice, the agencies operate primarily by acting as a moral voice or conscience and by drawing attention to issues or situations that need to be corrected. Similar organizations exist in Canada, such as the Canadian Race Relations Foundation.

Perhaps a more interesting example is provided by the UK's Social Exclusion Unit (SEU) which is charged with assessing trends, conducting evidence-based policy reviews, and identifying best practices in regards to poverty and exclusion (UK, nd). What makes the SEU interesting is the fact that it is located within the Cabinet Office and enjoys direct access to the prime minister. This gives it enormous clout within the UK system and ensures interdepartmental collaboration and ministerial support for social exclusion policies. Recent directions (September 2004) expand the work of the Unit into health, education, and housing. Target groups are similar to Canada's. In some respects, chiefly because of its location, the SEU serves the same function as the social union framework agreement in Canada.

A Canadian example worth studying can be found in the Office for Disability Issues (ODI) within Social Development Canada. The Office delivers programs (to those with a disability, to employers and to non-governmental organizations or NGOs), but the most interesting parts of its mandate concern its horizontal undertakings. In this area, the ODI provides leadership, establishes strategic directions, and works to improve horizontal management and collaboration in respect of policies and programs affecting those with a disability. The organization's span extends to the entire Government of Canada and to key partners, including national disability organizations (to build their capacity), provinces and territories (to foster policy and program coher-

ence), and the research community (to build and disseminate knowledge). The overall aim is to create an integrated, client-centred approach that transcends jurisdiction boundaries.

In her speech at Queen's cited earlier, Cynthia Williams (2004) saw in the creation of Social Development Canada, an opportunity to create a framework for understanding poverty from an integrated economic, social, and cultural perspective. Specifically, she argued that the poverty agenda and the social inclusion agenda, two policy interests that were managed by different institutions at the federal (as well as the provincial) level, needed to be combined. The ODI would appear to address this concern in terms of its mandate, the different interests it brings to the table, and the range of organizations it serves. It is worth noting that disability is a specific concern of the SUFA and that the ODI operates in this larger context.

Rights Driven Policies

The equality provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and federal and provincial human rights legislation offer protection against discrimination based on physical and mental disability, age, gender, race, and ethnicity. Potentially, these measures apply to four of the six groups identified as being at risk of social exclusion and long-term poverty. The legislation offers protection not only against blatant, direct acts of discrimination but also against more subtle discriminatory practices whereby disadvantaged groups can be shown to be systematically excluded from certain benefits or services.

While the equality and anti-discrimination provisions offer remedies for particular causes that produce exclusion, they do not generally have much to say about the broader social and economic factors that underlie and sustain the condition. To this end, recent legislation, in a number of jurisdictions has sought to tackle long-term poverty and exclusion more directly. In Quebec, Bill 112, adopted in December 2002, is aimed specifically at combatting poverty and social exclusion. Especially interesting is the fact that the new law makes reference in its preamble to Quebec's Charter of Rights and Freedoms and, in this context, establishes for Quebec society the task of improving the social and economic situation of marginalized people. Proposed areas for action include education, skill development, income, work opportunities, and housing (Noel, 2002: 14). The Bill requires the government to develop specific action plans (see the next section regarding the EU) and promises to establish an observatory to monitor progress, and develop and share knowledge. The responsible minister will be required to report on a regular basis. It remains to be seen how the link between Charter rights and action plans will be interpreted by the judiciary and whether the preamble carries legal force.

The link between rights and protection against exclusion is still stronger in Europe. Thus, the European Union's new constitution and Charter of Fundamental Rights includes, alongside basic human rights, the right to education, to training, to placement services, to the integration of persons with disabilities, and the right to housing and social assistance to combat poverty and social exclusion. Again, it is not clear how these rights will be implemented or exercised but they will certainly have implications for the development and organization of national policy. Legal instruments should not be conceived exclusively in a private, litigative mode. They have, in the past, proved effective in advancing a variety of policy agendas.

Two points need to be made in this regard. The first is that the steady expansion of rights into the social and economic policy arena, in this case targeting social exclusion and poverty, places an onus on government to develop effective and legally defensible strategies for doing just that. Rhetoric alone will not suffice. The second point is that the expansion of rights typically invigorates a significant constituency of national and international academic and NGO advocates who pursue an activist agenda, wielding the new rights to challenge policy and compel public action.

The extension of rights to the arena of poverty and social exclusion, by empowering private groups, forces governments to pay more attention to strategy and co-ordination than would otherwise have been the case. What no one knows at the moment is how powerful the rights approach will turn out to be.

European Union National Action Plans

In 2000, the European Council adopted, as a major policy objective, the goal of significantly reducing poverty and social exclusion within a decade. In support of this, all member states agreed to develop two-year national action plans (now in their second round). These plans had four main objectives: facilitate participation in employment, lower the risk of exclusion, help the most vulnerable, and mobilize all relevant institutions to assist in these goals. Indicators of exclusion were also agreed, the main ones being persistent low income after transfers, joblessness, and jobless households, an income gap vis-à-vis median earnings, low education and early school leaving, and poor health (EU, SPC, 2001).

In their original plans, "most Member States... focused their efforts on improving coordination, refining and combining existing policies and measures and promoting partnership, rather than launching important new or innovative policy approaches" (EU, 2001: 8). As well, notwithstanding differences "as regards the extent to which the NAPs [national action plans]...frame their policies in a longer-term strategic perspective and evolve from a purely sectoral and target-group approach towards an integrated approach" (EU, 2001: 9), most national action plans were little more than lists of policies and programs which, to varying extents, served disadvantaged clients. Despite this, the EU's experiment shows signs of turning into something much more interesting. Three planning features are noteworthy: the emphasis on integration, the involvement of civil society, and the system of open co-ordination backed by evaluation.

A key element of the national action plans is their emphasis on co-ordinating different levels of policy making and delivery. Most member states complemented national plans with integrated regional and local approaches. In an independent study of the UK National Action Plan, the Social Policy Unit at the University of York concluded: "Before the NAP, that kind of cross-cutting review had not been done and, partly as a result of the work...it is now being continued more systematically" (Bradshaw and Bennett, 2003: 3). This will likely focus greater attention on the need to co-ordinate and target services to excluded populations. "The NAP process has...required the different jurisdictions to get back together again, a process that may eventually lead to a much less detached and more productive relationship between the UK national government and devolved administrations – both in policy and monitoring" (Bradshaw and Bennett, 2003: 3). The devolved administrations are those of Scotland, Wales, and Northern Ireland.

In addition to provoking governments to work together, the national action plans have also intensified the dialogue between government agencies and civil society organizations (UK, nd). This has led to the formation of mixed working groups and has generated much closer relations with the voluntary and community sectors, especially at the local level. The involvement of civil society (including the affected target populations) has stimulated bottom-up policy and program design which, in turn, has led to a more holistic appreciation of client needs.

The final element of the EU's approach that is singled out in this essay concerns the system of open co-ordination, which was agreed at the Lisbon Summit. The open co-ordination method was adopted because of the impossibility of producing a common European plan to combat social exclusion. Different institutional and governance arrangements, different programs and different contexts all stand in the way of a common template. In its place, the system of open co-ordination allows states to design policies and measures that are appropriate to their needs but also introduces two mechanisms that promote learning and exchange. The first mechanism involves formal, comprehensive evaluations

aimed at identifying best policy and program practices. The second relies on the participation of civil society organizations and members of excluded groups to introduce a critical perspective by drawing on lessons from across the EU and ensuring that best international practices are considered in the development of biannual, national action plans. In effect, the system of open co-ordination facilitates the development and integration of both horizontal (transnational) and vertical (national) communities of stakeholders.

Because the system of open co-ordination was developed with a view to policy co-ordination under asymmetric social, economic, and institutional conditions, it may prove interesting for Canada in areas, such as social exclusion, that require policy and program involvement by all three orders of government.

5. Conclusions

This paper began by considering the concept of poverty and how it relates to the newer concept of social exclusion. This was followed by a brief statistical description of six groups at risk of falling into deep poverty and suffering from social exclusion. The paper scans various policies that are being employed or are under development. A taxonomy of such measures is presented, but suggests that most of the remedies are already familiar to policy makers and social activists, notwithstanding some of the newer tweaks and innovations. Instead, the paper argues that the most interesting innovations are not to be found in the measures themselves (that is, in the technological components of policy) but rather in their co-ordination and management and in the machinery that supports this integration. That this is so, is hardly surprising given the complexity of the concepts (social exclusion) and the remarkably broad range of responses advocated. What is surprising is that insufficient attention has been devoted to how individual policies and programs can be forged into comprehensive strategies. If there is a general conclusion that flows from this analysis, it is that more effort should be assigned to studying various forms of co-ordinating machinery, such as the examples discussed at the end of this paper. This would include studying the partnerships required to manage interdependence and the accountability relationships necessary to produce trust.

Notes

1. Sen (2000). This essay was influenced by Sen's treatment of social exclusion and his definition of the concept.
2. See Kapsalis and Tourigny (2003a,b,c; 2004a,b). See also Heisz and McLeod (2004).
3. See, for example, Green and Worswick (2002).
4. The charts are extracted from the SDC reports by Kapsalis and Tourigny on Aboriginal Canadians (page 21) and unattached individuals (page 30). The reports provide a more detailed treatment of the subject.
5. Ungerleider (2004). NCB (nd) reports that only 11 percent of Canadian children lived in low-income situations in the year 2000.
6. Some measures appear under more than one heading reflecting their multiple roles.
7. Examples of the first are labour market training and social assistance; examples of the second are community development corporations and safe-community programs; examples of the third are work income supplementation and certain asset-based programs.
8. The manner in which these programs or services are directed to disadvantaged groups may fall short of what is referred to as mainstreaming – directing, managing, and measuring mainstream programs with a view to serving distinct populations – but, at the very least, most programs are sensitive to the needs of at-risk groups.
9. In actual fact, there are a number of social exclusion policies/strategies that introduce new (or "newish") ideas though, in the majority of cases, the real novelty centres on delivery and co-ordination rather than content. Five such policies are listed below.
   (a) Social capital policies: Policies affecting social capital already exist. Furthermore, concerns about social capital play an important role in guiding local policies, such as housing, transportation, and zoning. What is new is the interest (a larger claim would be premature) by governments in building social capital, thereby strengthening communities, to complement and assist public policy.
   (b) Asset-based policies: Such policies promote the accumulation of assets with a view to shaping behaviour over extended periods of time and across major life transitions, such as retirement or school enrollment. Many such policies already exist (e.g., Registered Retirement Savings Plans), but the extent, application, and complementary roles envisioned for asset policies are new. (See Exploring the Promise of Asset-Based Social Policies: Reviewing Evidence from Research and Practice, Conference on Asset-Based Approaches, Policy Research Initiative, December 2003, Gatineau, Quebec)
   (c) Child development policies: The essay argues that the novelty of child development policies lies in their ambitious co-ordination; however, the additional attention that parenting, child care and early development are receiving can be seen as leading to a new policy set.
   (d) Rights-based policies: Anti-discrimination policies have a long history in Canada and Europe. What is new, however, are instruments such as Quebec's act to combat poverty and social exclusion. See Noel (2002) or Eliadis and Leduc (2003) and the European Union's new constitution and Charter of Fundamental Rights, which enshrines new rights (including II-74: the right to education and access to vocational and continuing training; Article II-86: integration of persons with disabilities; Article II-89: right of access to free placement services; and Article II-94: entitlement to social benefits and services as well as the right to housing and social assistance in order to combat poverty and social exclusion).

(e) Social economy policies: The social economy refers to financially viable corporations that produce goods, services, and jobs, but are primarily oriented to helping their members or communities realize social ends that would not otherwise be met by public or private enterprise. Included in this category are economic development corporations, which do not target profit or market share, but jobs and neighbourhood betterment. The roots of the social economy go back to Depression era co-operatives and credit unions, but recently the social economy has seen renewed interest, experimentation and growth. Hence, its mention in the Throne Speech.

10. Cynthia Williams (2004) argued that the SUFA was needed because trust had broken down. Rather than focusing on the framework, per se, she focused on the conditions that make frameworks work, namely, trust, common purpose, transparency, and reciprocity. She also advocated paying close attention to how issues are framed to create the widest possible "space" for collaboration. Her example referred to the children's agenda, which was framed in terms of child development.

11. See SDC (nd); also, Social Union (2004).

References

Bradshaw, Jonathan, and Fran Bennett. 2003. *Report on United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2001-2003.* Social Policy Research Unit, The University of York.

Canada, Human Resources Development Canada. 1999. "Long-Term Unemployment, Worker Profiling and Program Evaluation Issues." June. <www11.hrdc.gc.ca/en/cs/edd/reports/1999-002525/page05.shtml.> Accessed October 21, 2004.

Canada, National Child Benefit. nd. <www.nationalchildbenefit.ca/ncb/govtofcan1.shtml>. Accessed October 4, 2005.

Canada, Policy Research Initiative. 2004. *Exploring the Promise of Asset-Based Social Policies: Reviewing Evidence from Research and Practice.* Conference on Asset-Based Approaches, Policy Research Initiative, December 2003, Gatineau, Quebec.

Canada, Social Development Canada. 2002. See *A Canada Fit for Children.* <www.sdc.gc.ca/en/cs/sp/sdc/socpol/publications/2002-002483/page00.shtml>.

Canada, Social Union. 2004. "Federal-Provincial-Territorial Meeting of Ministers Responsible for Social Services." Press release. November 2. <http://socialunion.gc.ca/news/nov3.html>. Accessed October 4, 2005.

Centre for Community Enterprise. nd. <www.cedworks.com/files/pdf/papers/MW150113.pdf>.

EC (European Commission). SPC (Social Protection Committee). 2001. Report on Indicators in the Field of Poverty and Social Exclusion. Brussels, October.

Eliadis, Pearl, and Benoit Leduc. 2003. *Legislative Approaches to Addressing Poverty and Social Exclusion: Quebec, Belgium and France Innovate.* Policy Research Initiative.

EU (European Union, Council of the). 2001. "Executive Summary." *Draft Joint Report on Social Inclusion – Part I: the European Union.* Brussels: December.

———. nd. "A Constitution for Europe." <www.europa.eu.int/constitution>. Accessed October 4, 2005.

Finnie, Ross. 2000. *The Dynamics of Poverty in Canada: What We Know, What We Can Do.* CD Howe Institute, No. 145, (September). ISSN 0824-8001.

Green, David A. (University of British Columbia), and Christopher Worswick (Carleton University). 2002. Earnings of Immigrant Men in Canada: The Roles of Labour Market Entry Effects and Returns to Foreign Experience. December. Produced for the Strategic Research and Statistics Division, Citizenship and Immigration Canada.

Heisz, Andrew, and Logan McLeod. 2004. "Low-Income in Census Metropolitan Areas, 1980-2000." Business and Labour Market Division, Statistic Canada. <www.statcan.ca/english/research/89-613-MIE/2004001/summary.htm>.

Jones, Charles, Linn Clark, Joan Grusec, Randle Hart, Gabriele Plickert, and Lorne Tepperman. 2002. *Poverty, Social Capital, Parenting and Child Outcomes in Canada.* Human Resources Development Canada, March.

Kapsalis, Constantine, and Pierre Tourigny. 2003a. "Groups at Risk of Social Exclusion: Unattached Individuals Aged 45-64." June 15. Data Probe Economic Consulting Inc. for Michael Hatfield and Dominique Fleury of the Applied Research Branch.

———. 2003b. "Groups at Risk of Social Exclusion: Lone Parents." November 2. Data Probe Economic Consulting Inc. for Michael Hatfield and Dominique Fleury of the Applied Research Branch.

———. 2003c. "Groups at Risk of Social Exclusion: Off-Reserve Aboriginal Individuals." November 22. Data Probe Economic Consulting Inc. for Michael Hatfield and Dominique Fleury of the Applied Research Branch.

———. 2004a. "Groups at Risk of Social Exclusion: Recent Immigrants." February 28. Data Probe Economic Consulting Inc. for Michael Hatfield and Dominique Fleury of the Applied Research Branch.

———. 2004b. "Groups at Risk of Social Exclusion: Individuals with Work-Limiting Disabilities." March 20. Data Probe Economic Consulting Inc. for Michael Hatfield and Dominique Fleury of the Applied Research Branch.

Noël, Alain. 2002. "A Law Against Poverty: Quebec's Approach to Combating Poverty and Social Exclusion." Canadian Policy Research Network.

Sen, Amartya. 2000. *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny, Social Development.* Paper No. 1. Office of Environment and Social Development, Asia Development Bank, June.

Ungerleider, Charles. 2004. Presentation at the Queen's International Policy Institute.

United Kingdom, Office of the Deputy Prime Minister, Social Exclusion Unit. nd. *National Action Plan on Social Inclusion 2003-05.* <www.socialexclusionunit.gov.uk/>. Accessed October 4, 2005.

Voyer, Jean-Pierre. 2003a. "New Approaches to Poverty and Exclusion: A Strategic Framework." Edited version of a speech delivered to a conference organized by the Canadian Council of Social Development and Human Resources Development Canada, March.

———. 2003b. "New Approaches to Poverty and Exclusion: A Strategic Framework." *Horizons.* Policy Research Initiative. <http://policyresearch.gc.ca/page.asp?pagenm=v6n2_art_08>. Accessed October 4, 2005.

Williams, Cynthia. 2004. "Notes for a Presentation – Policy Responses for Groups at Risk of Long-Term Poverty." Presented at Queen's International Institute on Social Policy, Kingston, Ontario, August 2004.

Projet de recherche sur les politiques
Policy Research Initiative

Lutter contre l'exclusion sociale des groupes vulnérables

Document de recherche

Novembre 2005

Meyer Burstein

Projet du PRP

Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion

Canada

Lutter contre l'exclusion sociale des groupes vulnérables

Document de recherche

Novembre 2005

Meyer Burstein

Projet du PRP

Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion

À propos du présent rapport

Le PRP contribue à la planification à moyen terme des politiques du gouvernement du Canada en dirigeant des projets de recherche multidisciplinaires et en canalisant le savoir et l'expertise du gouvernement fédéral, des universités et des organismes de recherche. Cependant, les conclusions et les propositions contenues dans les rapports du PRP ne reflètent pas toujours les opinions du gouvernement du Canada ou des ministères et organismes participants.

Cette étude a été commandée par les responsables du PRP dans le cadre du projet *Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Meyer Burstein est expert-conseil de renommée internationale œuvrant dans le domaine des migrations et de l'intégration. Au cours de sa carrière au sein de la fonction publique canadienne, M. Burstein a cofondé Metropolis. Elle met l'accent sur la politique à suivre, notamment les nouvelles voies d'approche qui font leur apparition en Amérique du Nord et en Europe.

PH4-30/2005
ISBN : 0-662-69466-X

TABLE DES MATIÈRES

1. Concepts et nouvelles approches 5
2. Groupes vulnérables au Canada 7
   - Chefs de famille monoparentale 7
   - Personnes seules âgées de 45 à 64 ans 7
   - Autochtones vivant hors des réserves 8
   - Nouveaux immigrants 8
   - Personnes aux prises avec des contraintes à l'emploi 9
   - Effets d'interaction 9
   - Enfants 11
3. Considérations stratégiques 12
   - Mesures visant à combattre l'exclusion sociale et la pauvreté 13
4. Coordination, orientation stratégique et cohésion des politiques 15
   - Accords-cadre 16
   - Observatoires 16
   - Politiques axées sur les droits 17
   - Plans d'action nationale des pays membres de l'Union européenne 18
5. Conclusions 20

Notes 21

Bibliographie 23

L'article est structuré de la façon suivante :

- La *section 1* présente des concepts et des approches qui retiennent l'attention des chercheurs et des responsables politiques.
- La *section 2* décrit les difficultés auxquelles font face les groupes vulnérables au Canada : chefs de famille monoparentale, personnes seules d'âge mûr, Autochtones vivant hors des réserves, nouveaux immigrants, personnes ayant des contraintes à l'emploi, et enfants de ménage à faible revenu.
- La *section 3* souligne les principales considérations stratégiques qui doivent sous-tendre l'élaboration des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des groupes à risque. On y trouve aussi une classification des mesures auxquelles on a recours au Canada et en Europe.
- La *section 4* examine les mesures innovatrices utilisées ces dernières années pour soutenir les groupes à risque. Elle insiste sur la coordination et les nouvelles méthodes permettant d'assurer une orientation stratégique et la cohésion des politiques.

1. Concepts et nouvelles approches

Depuis quelques années, on associe de plus en plus les termes « pauvreté » et « exclusion sociale ». On les utilise parfois indistinctement pour décrire un état de grande pauvreté, tandis qu'à d'autres moments on se sert du mot exclusion pour expliquer – en partie seulement – l'incapacité des personnes et des groupes à jouir d'un niveau de vie décent.

Il est essentiel de définir clairement les concepts, et ce, pour diverses raisons : que ce soit pour les besoins du développement théorique, de la mesure (afin qu'il y ait concordance entre les moyens d'action et les résultats) ou de la communication en général. Évidemment, plus le concept est vague, plus il est difficile de le circonscrire, d'où l'inévitable tension entre l'usage dans un contexte scientifique et l'usage dans un contexte polémique de termes socialement controversés, par exemple *capital social*. Il en est de même pour *exclusion sociale*.

Cet article fera abstraction du débat entourant les définitions et proposera plutôt une courte réflexion sur la manière dont l'évolution de la compréhension scientifique et de la morale sociale influe sur notre conception de la pauvreté chronique et sur les moyens que nous prenons pour combattre cette forme de pauvreté.

Devant l'accroissement de la fréquence du chômage de longue durée et la concentration et la persistance du faible revenu depuis une vingtaine d'années (DRHC, 1999), phénomène beaucoup plus fort en Europe qu'en Amérique du Nord, les chercheurs ont été amenés à s'intéresser de plus près à la pauvreté et à en mieux connaître les caractéristiques et les causes. Jusqu'à récemment, cela ne pouvait se faire qu'au niveau microéconomique. Mais plus maintenant. Comme on l'indique dans une publication récente de l'Institut CD Howe (Finnie, 2000) [TRADUCTION] : « Il était difficile de comprendre les mécanismes de la pauvreté autrefois en raison du manque d'information sur la dynamique du faible revenu – le nombre de personnes qui se retrouvent chaque année dans cette catégorie et le nombre qui en sort, le temps que cet état de pauvreté dure [et] les circonstances qui dictent leur appartenance à cette catégorie et leur départ de celle-ci ». L'apparition de plusieurs nouvelles sources d'information sur la dynamique du marché du travail et de l'immigration, au Canada comme à l'étranger, a permis de mieux comprendre le phénomène de la pauvreté. Par exemple, grâce aux données longitudinales, les chercheurs peuvent opérer une distinction entre les personnes qui vivent dans un état de pauvreté durant une période relativement courte et celles qui croupissent dans la pauvreté pendant de longues périodes. Ce passage de l'approche transversale à l'approche dynamique de la pauvreté entraîne une réévaluation des stratégies et des politiques dans tous les pays membres de l'OCDE (Voyer, 2003b).

Un autre facteur déterminant de cette nouvelle approche est le fait que le revenu et l'emploi n'ont plus l'importance qu'ils avaient dans les études antérieures sur la pauvreté. Lors d'une allocution prononcée à une conférence organisée par l'International Institute on Social Policy de l'Université Queen's, Cynthia Williams (2004) s'interrogeait à savoir si « nous n'aurions pas succombé à la tentation de confondre la définition opératoire [de la pauvreté] (revenu insuffisant) et l'objet lui-même ». Selon M^me^ Williams, les chercheurs et les responsables politiques doivent dépasser cette perspective élémentaire de l'emploi pour comprendre que la cause fondamentale de la pauvreté chronique est beaucoup plus que la simple absence de revenu, d'où le fait que M^me^ Williams préconise une approche holistique.

Cette tendance de plus en plus grande à lier pauvreté et exclusion sociale laisse supposer que M^me^ Williams n'est pas seule à vouloir faire ressortir les causes plutôt que les symptômes. Cependant, le changement de terminologie révèle aussi un changement idéologique : désormais, la pauvreté est vue comme une condition largement imposée, un produit des arrangements institutionnels, des forces mondiales et de la privation de pouvoir. Dans tous ces contextes, le terme « exclusion sociale » exprime avec justesse le caractère involontaire de la condition de pauvreté, ainsi que ses effets généralisés et son immuabilité.

Amartya Sen fait une analyse particulièrement rigoureuse et bien argumentée de ces questions[1]. Il souligne que le terme *exclusion sociale* est relativement récent et il le met en parallèle avec le concept plus ancien, et plus général, de privation de capacités. L'exclusion sociale, affirme-t-il, est liée d'une manière constitutive et fonctionnelle à la privation de capacités. Autrement dit, l'exclusion sociale constitue en tant que telle une importante perte de capacité, et elle est aussi la cause d'autres privations qui réduisent davantage les chances de l'individu ou du groupe de jouir d'un niveau de vie décent ou d'obtenir les moyens pour y parvenir (Sen, 2000, p. 6). Selon les termes mêmes de Sen, « la pauvreté doit être associée davantage à la "vie appauvrie" qu'à la faiblesse du revenu (…) [Il est essentiel, dit-il, de] considérer les conditions de vie difficiles des gens, et non seulement leur précarité financière » [TRADUCTION] (Sen, 2000, p. 3). Ces idées nous sont particulièrement utiles pour faire une classification des initiatives gouvernementales visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces mesures sont exposées plus en détail dans la section 3.

2. Groupes vulnérables au Canada

Des études récentes de Statistique Canada et de Développement social Canada nous permettent désormais de dresser un bien meilleur portrait des groupes à risque d'exclusion sociale, caractérisés par la persistance d'un faible revenu et une forte dépendance à l'aide sociale[2]. Comme nous l'avons déjà mentionné, ces groupes sont formés des chefs de famille monoparentale (principalement des femmes), des personnes seules qui n'ont pas encore l'âge de la retraite, des Autochtones vivant hors des réserves, des nouveaux immigrants, et des personnes aux prises avec des contraintes à l'emploi. À ces groupes s'ajoutent les enfants qui vivent dans la pauvreté et dont les chances de jouir d'une bonne santé et d'avoir une vie productive sont compromises.

C'est la concentration, ainsi que la persistance de la pauvreté dans ces groupes qui ont amené les responsables de l'action gouvernementale à conclure que les programmes universels, quoique nécessaires, ne peuvent à eux seuls lutter contre l'exclusion sociale. Cette constatation trouve appui dans le fait que des groupes semblables (sauf pour ce qui est des Autochtones) ont été définis dans d'autres pays. Mais avant d'examiner la question des politiques, il serait utile de faire le point sur les difficultés auxquelles font face les groupes à risque au Canada.

Chefs de famille monoparentale

Quatre-vingt-treize pour cent des chefs de famille monoparentale sont des femmes. Près de 250 000 d'entre elles, soit 40 p. cent, ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté (seuil de faible revenu ou SFR) et une majorité (55 p. cent) n'ont pas de travail salarié. En conséquence, le groupe affiche des taux d'aide sociale élevés (68 p. cent) et persistants. Près d'une femme sur cinq est demeurée dans la pauvreté durant toute la période de six ans visée par l'échantillon longitudinal de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR). Ross Finnie (2000) fait la même constatation dans l'étude de l'Institut CD Howe.

Les mères pauvres, en particulier celles qui étaient largement tributaires de l'aide sociale et qui vivaient une situation de pauvreté chronique, étaient beaucoup plus susceptibles d'avoir des enfants d'âge préscolaire, d'être seules (c.-à-d. sans conjoint) au moment de la naissance de l'enfant, de vivre dans une région aux possibilités économiques limitées, d'être aux études et d'appartenir à un autre groupe à risque. Il n'est donc pas étonnant que la principale façon d'améliorer son sort, hormis le travail, était de se trouver un conjoint ou d'abandonner son rôle de principal soutien de famille à une autre personne. Il existe un rapport significatif entre le faible niveau de scolarité – plus particulièrement l'abandon des études secondaires – et la pauvreté chronique, mais non entre le faible niveau d'instruction et la durée des périodes d'aide sociale. Par ailleurs, si l'on regarde les niveaux de scolarité supérieurs, les résultats sont positifs, mais ils manquent de robustesse.

Un point à retenir en vue de l'élaboration des politiques est que la pauvreté chez les femmes chef de famille monoparentale tient plus au faible taux d'emploi et au nombre peu élevé d'heures de travail qu'à une faible rémunération horaire.

Personnes seules âgées de 45 à 64 ans

Près de 40 p. cent des personnes seules âgées de 45 à 64 ans, soit quelque 350 000 personnes, sont réputées pauvres, et ce pourcentage augmente avec l'âge. Sans les paiements de transfert, ce pourcentage serait encore plus élevé; il dépasserait 50 p. cent. Il convient de noter que les transferts n'ont pas réduit le risque de pauvreté dans ce groupe aussi fortement que dans les autres groupes, peut-être parce que ce groupe compte proportionnellement moins de personnes ayant reçu de l'aide de l'État.

Comme dans le cas des chefs de famille monoparentale, l'absence de travail est ce qui explique de façon déterminante le faible niveau de revenu. Les personnes d'âge mûr sans emploi constituaient plus de 80 p. cent de la population pauvre parmi les personnes seules âgées de 45 à 64 ans (dans la dernière année de l'enquête). Et s'il est vrai que le sexe n'est pas un déterminant du faible niveau de revenu, les femmes qui avaient élevé des enfants avaient presque deux fois plus de chances d'être pauvres.

Le faible niveau de scolarité et l'incapacité sont d'autres facteurs importants. Près de la moitié des personnes pauvres de cette catégorie ne possédaient pas de diplôme d'études secondaires; c'est deux fois la proportion observée dans le cas des personnes ayant fait des études postsecondaires. Les résultats sont semblables en ce qui

a trait aux personnes souffrant d'une incapacité. Là encore, près de la moitié des personnes pauvres de cette catégorie étaient aux prises avec des contraintes à l'emploi, ce qui faisait que les membres de ce groupe avaient deux fois plus de chances d'être pauvres.

Comme pour les chefs de famille monoparentale, les personnes qui vivaient dans les régions à fort taux d'emploi étaient moins susceptibles de connaître la pauvreté, ce qui laisse supposer que l'environnement macroéconomique a une incidence significative sur l'exclusion sociale.

À brève échéance, l'État dispose de bien peu de moyens d'intervention, hormis les mesures de protection sociale. À longue échéance toutefois, il est souhaitable qu'il élabore des politiques qui stimuleront l'épargne privée et l'investissement dans la formation.

Autochtones vivant hors des réserves

Les Autochtones étaient généralement beaucoup plus jeunes, célibataires et moins instruits (c.-à-d. proportionnellement moins nombreux à posséder un diplôme d'études secondaires ou d'études universitaires). En conséquence – et en raison d'autres facteurs que l'enquête n'a pas examinés, p. ex. discrimination – les Autochtones étaient deux fois plus susceptibles de vivre dans la pauvreté et de recevoir de l'aide sociale. Ils étaient également moins susceptibles d'avoir un travail salarié et ils travaillaient généralement moins d'heures. Près des deux tiers n'avaient aucun travail en 1998. En conséquence, quelque 125 000 Autochtones (hors des réserves) avaient un revenu inférieur au SFR cette année-là. Cependant, grâce aux paiements de transfert, on a pu améliorer sensiblement le niveau de revenu, le taux de pauvreté tombant de 40 p. cent environ à un peu plus de la moitié de ce pourcentage.

Deux facteurs expliquent de façon décisive la pauvreté chez les Autochtones vivant hors des réserves : le fait d'être une personne seule, notamment une mère chef de famille monoparentale, et le fait d'être aux prises avec des contraintes à l'emploi. Une fois ces facteurs neutralisés, l'incidence de faible revenu persistant chez les Autochtones est généralement comparable à celle observée chez les groupes moins vulnérables. Dans la même logique, on remarque que les Autochtones connaissent généralement des périodes de faible revenu moins longues, environ la moitié moins longues que les autres groupes.

Fait digne de mention, près du tiers des Autochtones hors réserve vivent dans les provinces des Prairies et sont établis plutôt à l'extérieur des régions urbaines, contrairement aux autres Canadiens. Cette répartition des Autochtones sur le territoire aura probablement un effet à la hausse sur le coût de la prestation des services. L'association entre la pauvreté et les facteurs sociaux et sanitaires laisse supposer que les responsables de l'action gouvernementale devront prévoir des mesures autres qu'économiques pour combattre l'exclusion sociale à laquelle sont confrontés les Autochtones vivant hors des réserves.

Nouveaux immigrants

Les nouveaux immigrants (c'est-à-dire, au sens de l'EDTR, les personnes qui sont au Canada depuis moins de 10 ans) étaient généralement plus jeunes que les Canadiens de naissance et mariés. En outre, ils avaient à peu près le même niveau d'instruction et ils étaient moins susceptibles de souffrir d'une incapacité, ce qui s'inscrit dans la suite logique du mécanisme de sélection des immigrants du Canada. Près des trois quarts des immigrants de l'échantillon étaient membres de minorités visibles et sept sur huit avaient pour langue maternelle une langue autre que le français ou l'anglais.

Comme le montrent de nombreuses études de la Division de la recherche et de la statistique[3] de Citoyenneté et Immigration Canada, les nouveaux immigrants ont un revenu moindre et ils tirent beaucoup moins profit de leurs études et de leur expérience de travail à l'étranger, ce qui a un effet sur les taux de pauvreté. N'eut été de l'aide sociale, plus du tiers des nouveaux immigrants auraient connu la pauvreté en 1999. L'aide sociale a permis de réduire cette proportion du quart. Au cours de la période de six ans, environ 25 p. cent des nouveaux immigrants ont eu un faible revenu persistant.

En comparaison des cohortes précédentes, les nouveaux immigrants de l'échantillon de l'EDTR avaient trois fois plus de chances d'avoir un faible revenu et deux fois plus de chances d'être prestataires de l'aide sociale. L'incapacité de trouver un emploi, le fait de vivre dans une région où les possibilités d'emploi sont peu nombreuses, un faible niveau de scolarité, le fait d'être membre d'une minorité visible, et le fait de venir d'un milieu où l'on ne parle ni anglais, ni français sont les principaux facteurs associés de près à la pauvreté. Le recours à l'aide sociale, bien qu'important, est moins fréquent chez les nouveaux immigrants que chez les autres groupes à risque, probablement en raison des critères d'admissibilité.

Les résultats économiques des immigrants ne cessent de baisser au fil des cohortes depuis les années 80. Ce qui est particulièrement préoccupant est le fait que les revenus de départ ont diminué à un point tel que de nombreux nouveaux immigrants ne seront plus en mesure de rejoindre la moyenne canadienne. Diverses raisons sont mises en avant pour expliquer la détérioration de la situation économique des immigrants : racisme, perte de l'avantage dont jouissaient les anciennes cohortes d'immigrants (par rapport aux Canadiens de naissance) sur le plan de l'instruction, manque d'expérience sur les marchés du travail occidentaux, barrière des langues, et réticence des employeurs à reconnaître les titres de compétences des immigrants. Mais la vraie raison est probablement une combinaison de tous ces facteurs.

Les responsables de l'action gouvernementale redoutent que la taille et la constance des flux d'immigration n'aient un effet significatif sur l'incidence de faible revenu au pays. Mais cela reste à voir. Durant la période visée par l'EDTR, soit 1993-1998, l'incidence de faible revenu a diminué du tiers chez les immigrants, ce qui représentait une amélioration notable. Toutefois, avec des taux de pauvreté oscillant encore autour de 20 p. cent, les immigrants avaient beaucoup de chemin à faire pour rejoindre les Canadiens de naissance. Des données plus récentes indiquent que le taux de rattrapage continue d'augmenter, mais compte tenu de la diminution des salaires à l'entrée, il semble bien qu'une proportion considérable d'immigrants – en particulier ceux qui ont été admis en vertu du régime de l'immigration pour des raisons autres qu'économiques – ne parviendront pas à atteindre les normes de revenu applicables aux Canadiens de naissance.

Le fait d'associer pauvreté des immigrants et appartenance à une minorité visible constitue une grande menace pour la viabilité à long terme du programme d'immigration du Canada. Les futures initiatives gouvernementales devront être axées principalement sur la compétence linguistique au travail, la reconnaissance des titres de compétences, la discrimination et les atouts des collectivités d'immigrants.

Personnes aux prises avec des contraintes à l'emploi

Près de 10 p. cent des Canadiens, ou 1,8 million de personnes, sont aux prises avec des contraintes à l'emploi (bien qu'il y ait une proportion beaucoup plus grande de personnes qui sont frappées d'une incapacité et qui récupèrent relativement rapidement, par exemple 40 p. cent de Canadiens déclarent une incapacité dans une seule année de l'échantillon). De ce nombre, près d'un demi-million vivaient dans la pauvreté en 1998.

Les personnes aux prises avec des contraintes à l'emploi avaient près de trois fois plus de chances d'être pauvres et quatre fois plus de chances d'être prestataires de l'aide sociale que les personnes sans incapacité, ce qui concorde avec l'observation selon laquelle durant toute la période visée par l'enquête, le taux de pauvreté est beaucoup plus élevé chez les principaux soutiens de famille souffrant d'une incapacité (43 p. cent) que chez les autres groupes à risque.

Comme cela était à prévoir, les personnes d'âge mûr, en particulier celles qui sont seules, et les personnes ayant relativement peu d'instruction sont proportionnellement plus affectées par des contraintes à l'emploi. Les autres facteurs de risque qui se conjuguent avec l'incapacité pour engendrer la pauvreté sont le fait d'être une mère seule, le fait d'être autochtone et le fait d'être nouvel immigrant. À l'inverse, un niveau d'instruction relativement élevé et le fait d'avoir un conjoint sont des facteurs qui réduisent les risques de pauvreté. Chez les diplômés d'université, l'incidence de faible revenu est réduite du quart.

Il convient de souligner qu'en vertu de l'Entente-cadre sur l'union sociale, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont convenu, de concert avec un certain nombre d'organisations autochtones, de travailler à l'amélioration de l'employabilité des Canadiens souffrant d'une incapacité. Ils en ont même fait un objectif stratégique important. Parmi les moyens envisagés notons des mesures législatives, un soutien technologique, un programme de formation adaptée, des mesures supplémentaires en santé et en éducation, et des programmes de protection sociale plus ambitieux.

Effets d'interaction

Il est utile de comparer l'incidence de faible revenu *persistant* – c'est-à-dire le fait que le *revenu cumulatif* sur la période 1993-1998 soit inférieur au SFR cumulatif pour la même période – entre les groupes à caractéristiques multiples et les groupes à caractéristique exclusive (nécessitant un ajustement statistique). Cette comparaison porte à la fois sur les personnes et sur les principaux soutiens de famille[4].

Tableau 1 : Incidence de faible revenu persistant, 1993-1998[a]
Caractéristiques ne s'excluant PAS mutuellement[b]

Caractéristiques en 1993[c]	Toutes les personnes (%)	Principaux soutiens de famille (%)
Contraintes à l'emploi	**23**	**35**
Chef de famille monoparentale (ayant des enfants de moins de 18 ans)	30	29
Personnes seules âgées de 45 à 59 ans	**35**	**33**
Nouveaux immigrants	25	25
Autochtones vivant hors des réserves	**15**	**19**
L'une ou l'autre des caractéristiques ci-dessus	22	28
Aucune des caractéristiques ci-dessus	5	6
L'ensemble des personnes	8	10

Notes :
a *Faible revenu persistant* signifie que le revenu cumulatif sur six ans pour le groupe est *inférieur* au SFR cumulatif correspondant.
b Les groupes qui ne sont *pas* incompatibles admettent plusieurs caractéristiques.
c Les personnes sont caractérisées selon leur « condition » en 1993.

Tableau 2 : Incidence de faible revenu persistant, 1993-1998
Caractéristiques S'EXCLUANT mutuellement[a]

Caractéristiques en 1993	Toutes les personnes (%)	Principaux soutiens de famille (%)
Contraintes à l'emploi	**23**	**35**
Chef de famille monoparentale (ayant des enfants de moins de 18 ans)	28	26
Personnes seules âgées de 45 à 59 ans	**24**	**23**
Nouveaux immigrants	25	25
Autochtones vivant hors des réserves	**8**	**5**
L'une ou l'autre des caractéristiques ci-dessus	22	–
Aucune des caractéristiques ci-dessus	5	–
Jeunes de 25 ans ou moins	–	16
Études secondaires non complétées	–	9
Reste des principaux soutiens de famille	–	3
L'ensemble des personnes	8	10

Note :
a Les caractéristiques s'excluent mutuellement. Par exemple, en 1993 on a d'abord distingué les personnes ayant des contraintes à l'emploi, ensuite parmi les autres personnes/soutiens de familles, des mères chefs de famille monoparentale, etc.

Trois points ressortent de ces tableaux. Premièrement, en ce qui concerne les personnes aux prises avec des contraintes à l'emploi, l'incidence de faible revenu est beaucoup plus élevée chez les principaux soutiens de famille que chez les autres personnes. Cela illustre le fait que les personnes qui avaient une limitation fonctionnelle et n'étaient pas le principal soutien de famille pouvaient parfois compter sur l'aide généreuse du conjoint ou d'autres personnes. Les deuxième et troisième points ont trait au rôle considérable que jouent les contraintes à l'emploi dans la détérioration de la situation économique des personnes seules d'âge mûr et des Autochtones hors réserve. Lorsqu'on élimine l'effet des contraintes à l'emploi, le taux de pauvreté diminue de près du tiers pour les membres du premier groupe, tandis qu'il diminue de moitié pour les personnes autochtones et des trois quarts pour les principaux soutiens de familles autochtones.

Enfants

Environ 16 p. cent des enfants canadiens et 35 p. cent des enfants de famille monoparentale vivent dans la pauvreté (sous le SFR). Ils sont donc plus susceptibles de souffrir d'une incapacité ou d'une déficience physique, de subir un accident, d'avoir un vocabulaire plutôt pauvre et, à l'adolescence, d'abandonner leurs études ou d'être sans emploi[5]. Ils ont également tendance – selon une étude nationale sur la pauvreté, le stress en milieu familial, l'éducation des enfants et le capital social du quartier – à montrer de l'hyperactivité et de l'inattention et à moins bien réussir aux tests de mathématiques (Jones *et al.*, 2002).

Pour toutes ces raisons, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se sont mis d'accord – en vertu de l'Entente-cadre sur l'union sociale visant à réformer le système des services sociaux au Canada – pour faire de la lutte à la pauvreté des enfants l'une de leurs deux priorités essentielles (l'autre étant les personnes souffrant d'une incapacité).

3. Considérations stratégiques

Étant donné leurs caractéristiques, un certain nombre de considérations stratégiques devront être prises en compte dans l'élaboration des politiques de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale pour les groupes à risque du Canada. La plupart sont évidentes, mais elles valent quand même la peine d'être soulignées.

- Pour lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion, les stratégies doivent nécessiter des investissements durables axés non seulement sur le revenu et l'emploi, mais sur les capacités, les actifs, les attitudes et les aspirations, les trois derniers étant relativement nouveaux dans le contexte de l'élaboration des politiques.
- Il n'y pas de problème simple, ni de solution simple. Une fois que l'on déborde la question du revenu pour s'intéresser à celle de l'exclusion sociale, le portrait devient plus complexe : les objectifs sont plus larges, l'éventail des moyens d'intervention aussi, les compétences se chevauchent, et les conclusions scientifiques sont indécises quant aux causes, aux effets et aux variables médiatrices.
- Il faudra définir soigneusement les objectifs (non seulement en termes de résultats) pour tenir compte des diverses perspectives et éviter d'opérationnaliser la conception particulière que l'on se fait de la qualité de vie au sein de la classe moyenne.
- Quelles que soient les politiques réfléchies que l'on pourra élaborer, les mesures de soutien du revenu continueront de jouer un rôle crucial dans la lutte à la pauvreté. Des études montrent que les paiements de transfert permettent de réduire sensiblement la pauvreté à long terme chez les cinq groupes à risque.
- Les mesures d'application universelle telles que l'allègement fiscal, la prestation nationale pour enfants et les stratégies (passives) d'information et de sensibilisation doivent être appuyées par des mesures énergiques adaptées à des cas particuliers et axées sur les groupes à risque.
- Les politiques à dimension communautaire peuvent être appropriées pour certains groupes à risque. L'utilité de ces politiques dépendra de la concentration géographique du groupe cible, de la mesure dans laquelle les membres du groupe agissent comme une collectivité et des ressources dont dispose le groupe.
- Les politiques varieront selon le groupe à risque. Ces politiques impliquent la participation de niveaux de gouvernement, d'organismes publics et de groupes de la société civile différents. De même, les stratégies de consultation, de coordination et de prestation seront aussi différentes.
- La pauvreté a tendance à se perpétuer, stigmatisant ainsi les individus et les familles. C'est pourquoi les programmes d'intervention précoce sont des mesures essentielles.
- Étant donné la complexité du problème, le facteur d'incertitude et la nécessité de solutions holistiques, la recherche, la mesure et l'expérimentation s'avèrent particulièrement importantes dans l'élaboration et la mise au point de politiques visant à combattre l'exclusion sociale.

Ces considérations, et d'autres encore, doivent inspirer les politiques de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale qui sont en voie d'élaboration en Amérique du Nord et en Europe. L'instauration de ces politiques est à la fois encourageante et préoccupante – encourageante parce qu'elle indique que de nouveaux efforts seront faits pour lutter contre la pauvreté, et préoccupante parce qu'il n'est pas sûr si les responsables de l'action gouvernementale et les spécialistes des sciences sociales comprennent parfaitement bien l'enjeu de la question. Des analystes sérieux expriment de l'inquiétude au sujet du manque de focalisation et du fait que l'action gouvernementale et l'ambition politique prennent largement le dessus sur la recherche et la planification cohérente. Amartya Sen (2000, p. 2) affirme sur un ton railleur : « Les ouvrages traitant d'exclusion sociale ne s'adressent évidemment pas aux personnes frugales » [TRADUCTION]. Et comme il le dit avec une insistance significative : « le concept d'exclusion sociale recouvre un éventail *remarquablement* large de problèmes économiques et sociaux » [TRADUCTION] (Sen, 2000, p. 1). On observe la même difficulté en ce qui a trait à la pauvreté. S'il est vrai que les analyses sur la pauvreté sont généralement plus pondérées (malgré que dans sa description de la pauvreté, Sen parle davantage de « vie appauvrie » que de faiblesse du revenu), la tendance de plus en plus grande à associer la pauvreté et l'exclusion sociale laisse entendre que c'est de moins en moins le cas.

L'éventail des mesures que supposent les descriptions les moins « sobres » de l'exclusion est impressionnant. Considérées dans leur ensemble, ces mesures ne se distinguent pas – autrement que par leurs objectifs – des politiques sociales en général, ce qui a amené certains décisionnaires à recommander la prudence. Ainsi, dans un exposé présenté il y a deux ans dans le cadre d'une conférence organisée par le Conseil canadien de développement social et Développement des ressources humaines Canada, Jean-Pierre Voyer (2003a), directeur exécutif du Projet de recherche sur les politiques, affirmait : « Plus on élargit les objectifs, plus on augmente le nombre d'outils et d'intervenants », ce qui l'amène à conclure que « l'élaboration de politiques sur la pauvreté et l'exclusion est un exercice de jonglerie délicat : il faut viser assez haut pour trouver les vrais problèmes tout en faisant preuve d'habileté et n'envisager que les solutions réalisables ». Nul doute qu'un grand nombre d'intervenants partagent ce point de vue.

La classification suivante (incomplète) des mesures visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale a été établie à partir d'une recension des politiques et des analyses de politiques qui ont cours au Canada et dans l'Union européenne. Cette liste montre les différents moyens qui s'offrent aux décideurs pour élaborer, coordonner et exécuter une stratégie globale visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Mesures visant à combattre l'exclusion sociale et la pauvreté[6]

1. Mesures de stabilisation macroéconomique et mesures-cadre :

- politiques macroéconomiques (budgétaire et monétaire), avantages fiscaux et crédits d'impôt, mesures relatives aux actifs, pensions, etc.;
- régime universel de prestations pour enfants;
- mesures visant à promouvoir la cohésion et la solidarité sociales (p. ex. éducation civique);
- loi-cadre définissant les droits et libertés.

2. Mesures de protection visant à maintenir un filet de sécurité :

- transferts ciblés, aide sociale, assurance-emploi, logement social, aide non financière, suppléments de revenu liés aux ressources, etc.;
- mesures s'appuyant sur les droits (pour permettre aux individus ou aux agents non gouvernementaux qui agissent en leur nom de faire des réclamations).

3. Mesures d'incitation au travail et d'aide à l'intégration et à la participation au marché du travail :

- diffusion d'informations et services d'orientation;
- éducation, formation professionnelle, alphabétisation et enseignement des notions de calcul, formation linguistique, orientation et placement, formation en matière de technologie de l'information;
- mesures destinées à améliorer les incitations à travailler, y compris les suppléments au revenu de travail, et politiques fondées sur les actifs.

4. Mesures visant à créer/accroître/maintenir des avenues de développement économique :

- création d'emplois, subventions à l'emploi;
- aide au travail indépendant;
- mesures visant à promouvoir l'économie sociale.

5. Mesures à dimension régionale visant les économies locales et axées sur la qualité du milieu :

- mesures favorisant le développement économique et social des collectivités, sociétés de développement communautaire, renouvellement du milieu, viabilité du milieu rural, collectivités sûres, etc.;
- soutien local à la culture, aux sports et aux loisirs;
- mesures relatives au capital social.

6. Mesures visant à réformer et à rendre plus accessibles les institutions :

- mesures pour favoriser un meilleur accès aux services et aux programmes des secteurs public et privé (y compris l'accès aux services de santé, aux services éducatifs, aux établissements de formation, aux institutions financières, etc.);
- mesures d'appoint axées sur l'information concernant la localisation des services, le transport, la formation culturelle des employés, la disponibilité des services de traduction, les services d'approche, etc.

7. Mesures visant à promouvoir la qualité de vie, le bien-être et le développement personnel :

- investissements en santé, y compris des mesures touchant la toxicomanie, la grossesse à l'adolescence et la santé mentale;
- investissements en vue d'améliorer la qualité du logement et de l'éducation.

8. Mesures visant à sensibiliser la collectivité :

- mesures d'anti-discrimination, etc.;
- mesures visant à promouvoir la solidarité (y compris l'éducation civique), la sensibilisation aux différences culturelles, l'éducation, etc.

Un examen sommaire des catégories et des éléments de cette liste nous amène à faire plusieurs constatations, la plus évidente étant que cette liste est longue et variée, ce qui confirme les observations de Voyer et de Sen. Ce qui est peut-être moins évident est le fait que ces instruments ne sont pas nouveaux. Ils tirent en effet leur origine de trois sources : a) des politiques ordinaires qui font partie de l'arsenal usuel, b) des politiques secondaires qui existent depuis un certain temps, mais qui ont été peu souvent appliquées, et c) des politiques expérimentales qui ont une longue histoire et qui n'ont jamais dépassé le stade de la démonstration[7]. En outre, bon nombre des mesures énumérées s'adressent déjà aux personnes défavorisées, notamment aux membres des groupes à risque[8]. Ces mesures ont trait à la santé, au logement, à l'éducation et à la formation, pour ne nommer que ceux-là.

Mais si les politiques visant à lutter contre l'exclusion sociale ne sont que des versions remodelées des anciennes politiques de lutte contre la pauvreté ou des politiques qui visaient à favoriser le développement, devrions-nous rejeter ces stratégies sous prétexte qu'elles constituent pour la plupart une tentative pour « renommer d'anciens produits »? Après tout, si les mesures proprement dites ne sont pas nouvelles, en quoi l'évolution récente des politiques de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale serait-elle remarquable?

Paradoxalement, on pourrait répondre que cette évolution a quelque chose de remarquable en ce qu'elle contient de la nouveauté, mais cette nouveauté ne réside pas dans les politiques proprement dites[9]. Elle réside plutôt dans le fait qu'on a une compréhension plus large du problème, que le centre des préoccupations a été déplacé et qu'on met désormais l'accent sur le bien-être et non plus le revenu. Ainsi, on met davantage en relief la coordination et le partenariat, les nouvelles méthodes et les nouveaux mécanismes destinés à favoriser la cohésion des politiques, et les nouveaux instruments servant à créer une vision durable et à maintenir une orientation claire. Le reste de cet article est consacré à l'analyse de ces innovations.

4. Coordination, orientation stratégique et cohésion des politiques

Cette dernière section est consacrée à l'étude de quatre mécanismes récents qui ont d'importantes conséquences à long terme pour l'évolution des politiques de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Ces mécanismes ne sont pas de nouveaux moyens d'action; ils exercent plutôt leur influence en favorisant la coordination.

En concentrant l'analyse sur des mesures particulières de lutte contre la pauvreté, on ne prête pas attention (ou pas suffisamment d'attention) aux innovations plus importantes qui ont trait à la manière dont les interventions sont liées, gérées et constituées en stratégies. Cette attitude semble être incompatible avec l'idée que l'exclusion sociale est un problème multiforme qui nécessite des interventions variées. S'il est vrai que le succès de ces interventions repose sur l'utilisation d'une approche holistique, il doit être tout aussi juste d'affirmer que l'accent doit être mis sur les mécanismes favorisant cette approche. Nous décrivons ci-dessous certains de ces mécanismes. Ils ont pour caractéristique commune de pouvoir intégrer une succession de politiques en des stratégies holistiques.

Auparavant, la promesse d'une plus grande efficacité était le principal motif pour opter pour la coordination des politiques. Aujourd'hui toutefois, ce n'est plus le principal déterminant des politiques visant à favoriser l'inclusion sociale. L'insistance nouvelle sur la coordination a plusieurs sources, dont la principale est le déplacement de l'attention des symptômes vers les causes fondamentales. Les responsables de l'action gouvernementale ne croient plus que les suppléments de revenu et les forces du marché peuvent suffire à réduire la pauvreté à long terme et à freiner l'exclusion. Cela étant dit, les études servant à examiner de façon approfondie les conditions qui mènent à l'exclusion révèlent que celles-ci sont intimement liées et forment un cercle vicieux. Ainsi, les gens qui ont une santé fragile se trouvent à toutes fins pratiques exclus du marché du travail; à son tour, le manque de travail nuit dans une certaine mesure à la santé physique et mentale, et ainsi de suite. Il devient de plus en plus clair aux yeux des décideurs que la seule façon de réaliser des progrès significatifs dans ce domaine est d'établir des mesures de redressement sur plusieurs fronts.

Pendant que l'on réexamine les méthodes d'action, les parties prenantes ont commencé de leur côté à mettre en question le modèle actuel de prestation de programmes. En particulier, l'idée selon laquelle on devrait offrir des programmes à la population de la même manière que l'on offre des produits aux consommateurs dans les supermarchés est mal accueillie. En effet, c'est tout simplement trop demander à des personnes défavorisées, notamment celles qui souffrent d'une pauvreté extrême et d'exclusion, que de se procurer, à toutes les étapes de la vie, des services multiples auprès d'autant de fournisseurs régis par des règles différentes. Dans ces conditions, on ne doit pas faire reposer le fardeau de la coordination des services sur les bénéficiaires, mais sur les fournisseurs eux-mêmes.

Le troisième grand motif pour miser sur la coordination vient de ce que l'on prend conscience de l'écart considérable qui existe entre ce qui est souhaitable et ce qui est politiquement possible dans le domaine des politiques visant à lutter contre l'exclusion sociale. Il est donc d'autant important de développer une vision concertée à long terme de manière à mettre à profit les possibilités d'action le cas échéant. Si une telle vision existe, il sera plus facile pour les diverses parties prenantes de s'intégrer dans un plan cohérent et de trouver des alliés. Sans une vision, les programmes d'action demeurent inévitablement fragmentés.

Toutefois, la vision n'est qu'un des éléments requis. Il faut également une sorte de mécanisme de coordination qui facilite les échanges intellectuels et les échanges pratiques. Les autres éléments essentiels sont la mesure et la rétroaction, c'est-à-dire un exercice de réflexion par lequel les parties intéressées peuvent évaluer les effets de leurs actions propres par rapport aux autres et en lien avec les autres. Enfin, se pose la question de la gérance, compte tenu de l'absence d'un organisme responsable du secteur d'intervention. Une forme quelconque de leadership collectif doit s'exercer – sinon sur tout le secteur, du moins sur certains domaines – pour définir les orientations stratégiques et passer à l'action. Les quatre mécanismes décrits ci-dessous répondent à l'une ou à plusieurs de ces exigences et, ce faisant, contribuent à transformer les politiques qui fonctionnent en vase clos en des stratégies globales de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

Accords-cadre

Comme ils sont soumis à des examens périodiques et qu'ils font l'objet d'une attention soutenue de la part des gouvernements et des parties intéressées, les accords-cadre de haut niveau peuvent être un instrument particulièrement puissant pour opérer un changement d'orientation[10]. En vertu de l'Entente-cadre sur l'union sociale, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont convenu, de concert avec les représentants autochtones, de s'employer à résoudre une série de questions économiques et sociales, et ce dans le but d'améliorer l'efficience et l'efficacité des programmes, d'éliminer le dédoublement des services et de renforcer la capacité d'élaboration de politiques. Au regard de la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale, cette entente tient son importance du fait qu'elle vise spécifiquement trois des six groupes à risque, soit les Canadiens souffrant d'une incapacité, les enfants et les Autochtones.

Pour se faire une bonne idée du rôle qu'a joué l'accord-cadre dans l'élaboration des politiques de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, on peut comparer le travail qui a été fait sur le développement des jeunes enfants avec les conditions décrites ci-dessus, de sorte que l'on peut faire la distinction entre des séries de mesures disparates et de vraies stratégies. Depuis une dizaine d'années, l'entente-cadre expose une vision stratégique à long terme qui a mené à la formulation de principes et de critères d'élaboration communs. On a défini des objectifs mesurables, on s'est entendu sur des indicateurs communs axés sur les résultats et l'efficacité et on a créé un organisme permanent qui aide à établir les orientations stratégiques, à mettre en œuvre les programmes et à faire les évaluations. Bref, une organisation ayant un rôle de gérance est née[11]. C'est là où réside la nouveauté. Les éléments particuliers du programme ne sont pas (du moins pour le moment) conceptuellement différents des mesures qui existaient déjà. Mais par leur multitude, leur diversité et le fait qu'ils sont coordonnés, les programmes de l'entente-cadre – qui s'inscrivent tous dans une vision à long terme – constituent une nouvelle approche de l'exclusion sociale.

Observatoires

L'Union européenne utilise largement les observatoires pour surveiller l'évolution de divers dossiers, tels que les politiques culturelles, les politiques familiales, le développement rural, le racisme et la xénophobie. Les objectifs explicites de ces observatoires sont les suivants : promouvoir la coopération, faciliter l'échange d'informations et participer à la coordination des politiques. Dans la pratique toutefois, ces organismes agissent principalement comme une autorité morale, en attirant l'attention sur les problèmes ou les situations qui nécessitent une intervention. Il existe des organismes semblables au Canada, comme la Fondation canadienne des relations raciales.

La *Social Exclusion Unit* (SEU) du Royaume-Uni est peut-être un exemple plus intéressant. Cet organe est chargé d'évaluer les tendances, de faire l'examen des politiques en se fondant sur des données probantes et de repérer les pratiques exemplaires en matière de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale (Royaume-Uni, nd). Ce qui rend la SEU intéressante est le fait qu'elle est intégrée au secrétariat du Cabinet (*Cabinet Office*) et jouit d'un accès direct au premier ministre. Cette position lui donne énormément d'influence au sein du système britannique et fait en sorte qu'elle peut compter sur la collaboration des divers ministères et le soutien ministériel en ce qui a trait aux politiques de lutte à l'exclusion sociale. Des directives récentes (septembre 2004) ont eu pour effet d'élargir le champ d'action de la SEU en y incluant la santé, l'éducation et le logement. Les groupes cibles de la SEU sont les mêmes qu'au Canada. À certains égards, et principalement de par sa position, la SEU remplit la même fonction que l'Entente-cadre sur l'union sociale du Canada.

Du côté canadien, un exemple digne d'intérêt est celui du Bureau de la condition des personnes handicapées (BCPH), qui fait partie de Développement social Canada. Le Bureau s'occupe de mettre en oeuvre des programmes (pour le bénéfice des personnes handicapées, des employeurs et des organisations non gouvernementales, ou ONG), mais la partie la plus intéressante de son mandat a trait à ses responsabilités horizontales. À ce titre, le BCPH montre la voie à suivre, définit les orientations stratégiques et travaille à améliorer la gestion horizontale et la collaboration en matière de politiques et de programmes destinés aux personnes handicapées. Le champ d'action de

l'organisation s'étend à tout le gouvernement du Canada et à des partenaires clés, nommément les organisations nationales de personnes handicapées (pour mettre en valeur leur potentiel), les provinces et les territoires (pour assurer la cohérence des politiques et des programmes) et le milieu de la recherche (pour développer des connaissances et les diffuser), le but ultime étant de développer une approche intégrée axée sur le client qui transcende les champs de compétence.

Dans l'allocution qu'elle a prononcée à l'Université Queen's, et que nous avons déjà évoquée, Cynthia Williams (2004) a dit qu'elle voyait dans la création de Développement social Canada une occasion de mettre en place un cadre permettant de comprendre le phénomène de la pauvreté dans une perspective globale : aspects économique, social et culturel. Plus précisément, elle a affirmé qu'il fallait combiner le programme sur la pauvreté et le programme sur l'inclusion sociale, deux programmes qui étaient gérés par des institutions différentes au niveau fédéral (de même qu'au niveau provincial). Le BCPH semble répondre à ces préoccupations si l'on en juge par son mandat, par les différents intérêts qu'il rassemble autour du centre de décision et par l'éventail des organisations qu'il sert. Il convient de noter que l'invalidité est un des centres d'intérêt de l'Entente-cadre sur l'union sociale et que le BCPH évolue dans ce contexte.

Politiques axées sur les droits

Les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui protègent le droit à l'égalité et les dispositions équivalentes des lois fédérales et provinciales sur les droits de la personne offrent une protection contre la discrimination fondée sur la déficience physique ou mentale, l'âge, le sexe et l'origine ethnique. En principe, ces dispositions s'appliquent à quatre des six groupes reconnus comme étant le plus vulnérables à la pauvreté chronique et à l'exclusion sociale. Non seulement la législation offre une protection contre les actes de discrimination flagrants, mais aussi contre les pratiques discriminatoires plus subtiles par lesquelles les groupes défavorisés peuvent être systématiquement privés de certains avantages ou services.

Si les dispositions protégeant le droit à l'égalité et les dispositions antidiscrimination peuvent aider à supprimer les causes de l'exclusion, elles sont généralement impuissantes devant les facteurs économiques et sociaux plus importants qui expliquent et maintiennent cette condition.

C'est pourquoi certains gouvernements ont cherché récemment à combattre plus directement la pauvreté chronique et l'exclusion par voie législative. Au Québec par exemple, le projet de loi 112, adopté en décembre 2002, visait précisément à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. Fait particulièrement intéressant, le préambule de la nouvelle loi fait référence à la Charte des droits et libertés du Québec; dans ce contexte, la société québécoise est appelée par la loi à améliorer la condition économique et sociale des personnes marginalisées. Les champs d'action proposés sont l'éducation, le développement professionnel, le revenu, le développement de l'emploi et le logement (Noël, 2002, p. 14). La loi exige que le gouvernement élabore des plans d'action spécifiques (voir la section suivante sur l'UE) et elle prévoit la création d'un observatoire qui aura pour mandat de surveiller l'évolution de la situation et de développer des connaissances et de les propager. Le ministre responsable sera tenu de faire rapport régulièrement. Reste à voir comment le pouvoir judiciaire interprétera la relation entre les droits garantis par la Charte et les plans d'action et si le préambule a une valeur juridique.

Le rapport entre les droits et la protection contre l'exclusion est encore plus évident en Europe. C'est ainsi que la nouvelle constitution et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne mentionnent, outre les droits humains fondamentaux, le droit à l'éducation, à la formation, aux services de placement, à l'intégration des personnes handicapées, et le droit au logement et à l'aide sociale pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. Là encore, on ne sait trop comment ces droits seront exercés, mais ils impliqueront sûrement des conséquences pour la formulation et l'organisation de la politique nationale. Les instruments juridiques ne doivent pas être perçus exclusivement comme un tremplin pour revendiquer des droits individuels. Ils se sont révélés efficaces dans le passé pour donner une impulsion à de nombreux programmes d'action.

À cet égard, deux observations s'imposent. Premièrement, l'élargissement continuel des droits dans le domaine de la politique économique et sociale, en l'occurrence la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, oblige en quelque sorte le gouvernement à développer des stratégies de lutte efficaces et juridiquement viables. Le discours ne suffit plus. Deuxièmement, l'élargissement des droits a tendance à dynamiser un groupe considérable d'universitaires de la scène nationale et

internationale et de représentants d'ONG qui prônent une action progressiste, se servant des nouveaux droits pour contester la politique officielle et réclamer l'intervention de l'État.

En donnant leur mot à dire à des groupes d'individus, l'élargissement des droits dans le domaine des politiques sur la pauvreté et l'exclusion sociale oblige les gouvernements à être plus attentifs à la stratégie et à la coordination qu'ils ne l'auraient été normalement. L'inconnue à l'heure actuelle est de savoir quel sera l'impact des politiques axées sur les droits.

Plans d'action nationale des pays membres de l'Union européenne

En 2000, le Conseil européen se donnait comme grande orientation de réduire sensiblement la pauvreté et l'exclusion sociale en l'espace d'une décennie. Pour faire suite à cette décision, tous les pays membres ont convenu d'élaborer des plans biennaux d'action nationale (qui en sont maintenant au deuxième cycle). Ces plans visaient quatre grands objectifs : favoriser la participation au marché du travail, réduire les risques d'exclusion, aider les plus vulnérables, et mettre à contribution toutes les institutions concernées afin de réaliser ces objectifs. On s'est également entendu sur les indicateurs d'exclusion, dont les principaux sont le faible revenu persistant après transferts, le chômage, le ménage sans emploi, l'écart de revenu par rapport à la rémunération médiane, le faible niveau de scolarité et l'abandon des études, et l'état de santé fragile (UE, CPS, 2001).

À l'origine, « la plupart des États membres ont concentré leurs efforts sur l'amélioration des procédures de coordination et des mesures politiques existantes, ainsi que sur la promotion du partenariat, plutôt que de lancer de nouvelles mesures innovantes » (UE, 2001, p. 7). En outre, malgré des différences dans « leur capacité [...] à définir leurs politiques dans une perspective stratégique de long terme et à éviter une approche uniquement sectorielle ou ciblée sur des groupes spécifiques pour développer une approche intégrée » (UE, 2001, p. 7), la plupart des plans d'action nationale étaient à peine plus qu'une liste de politiques et de programmes qui, à des degrés divers, répondaient aux besoins des groupes défavorisés. Néanmoins, des indices nous portent à croire que l'expérience de l'UE est en train de devenir beaucoup plus intéressante.

Trois éléments de planification sont dignes de mention : l'insistance mise sur l'intégration, la participation de la société civile, et la méthode de coordination ouverte appuyée d'une évaluation.

Un aspect important des plans d'action nationale est l'attention particulière qu'ils accordent à la coordination des différents niveaux de décision et d'exécution. Dans la plupart des pays membres, des plans régionaux et locaux intégrés viennent compléter le plan national. Dans une étude indépendante portant sur le plan d'action nationale du Royaume-Uni, la *Social Policy Unit* à l'université de York émet la conclusion suivante : « Avant que le plan d'action nationale n'existe, on n'avait jamais procédé à ce genre d'examen transsectoriel, mais en partie grâce à ce plan [...] ces examens se font désormais de façon plus systématique » [TRADUCTION] (Bradshaw et Bennett, 2003, p. 3). Cette étude polarisera vraisemblablement l'attention sur la nécessité de coordonner la prestation des services et de les orienter vers les groupes souffrant d'exclusion. Ainsi, « l'élaboration du plan d'action nationale aura [...] amené les différentes administrations à travailler de nouveau ensemble, ce qui pourrait conduire éventuellement à l'établissement d'une relation beaucoup moins ambiguë et plus fructueuse entre le gouvernement national du Royaume-Uni et les administrations investies de compétences déléguées, tant au point de vue de l'élaboration des politiques qu'au point de vue du contrôle » [TRADUCTION] (Bradshaw et Bennett, 2003, p. 3), les administrations investies de compétences déléguées étant celles de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord.

En plus d'inciter les différentes administrations à travailler ensemble, les plans d'action nationale contribuent à intensifier le dialogue entre les organismes gouvernementaux et les organisations de la société civile (Royaume-Uni, nd), ce qui a mené à la création de groupes de travail mixtes et à l'établissement de rapports beaucoup plus étroits avec le secteur bénévole et communautaire, notamment au niveau local. La participation de la société civile (y compris les groupes visés par les politiques) a encouragé l'élaboration de politiques et de programmes selon une approche ascendante, ce qui, par ricochet, a abouti à une évaluation plus holistique des besoins des clients.

Le dernier élément de la politique de l'UE que nous voulons faire ressortir dans cette étude est la méthode de coordination ouverte, qui a été entérinée au Sommet de Lisbonne. Les pays membres ont adopté cette méthode devant l'impossibilité d'accoucher d'un plan commun de lutte à l'exclusion sociale. Un modèle commun était irréalisable en raison des différences d'accord institutionnel et d'accord de gouvernance, des différences de programme et des différences de contexte. À défaut d'un plan commun, la méthode de coordination ouverte permet aux États de concevoir des politiques et des mesures propres à leurs besoins, mais elle crée aussi deux mécanismes pour favoriser l'acquisition et le partage de connaissances. Le premier mécanisme est un mécanisme d'évaluation globale formelle qui a pour objet de distinguer les meilleures pratiques en matière d'élaboration de politiques et de programmes. Le second mécanisme repose sur la participation des organisations de la société civile et des membres des groupes souffrant d'exclusion, qui pourront exposer un point de vue critique, permettant ainsi de tirer parti des expériences vécues dans les différents pays de l'UE et de faire en sorte que l'on s'inspire des meilleures pratiques internationales dans l'élaboration des plans biennaux d'action nationale. De fait, la méthode de coordination ouverte favorise le développement et l'intégration des collectivités horizontales (transnationales) et verticales (nationales) de partenaires.

Étant donné que la méthode de coordination ouverte a été conçue de manière à permettre la coordination des politiques dans des contextes sociaux, économiques et institutionnels passablement différents, elle pourrait s'avérer intéressante pour le Canada dans les domaines qui nécessitent l'intervention des trois ordres de gouvernement (p. ex. l'exclusion sociale).

5. Conclusions

Dans cette étude, nous avons commencé par examiner le concept de pauvreté et sa relation avec le concept plus récent de l'exclusion sociale. Nous avons ensuite tracé un bref portrait statistique des six groupes les plus vulnérables à la grande pauvreté et à l'exclusion sociale. Nous donnons aussi un aperçu, sous la forme d'une classification, des diverses mesures en usage actuellement ou en voie d'élaboration. La classification laisse entendre toutefois que les responsables politiques et les militants sociaux connaissent déjà bien la plupart des mesures à prendre et ce, en dépit des dernières trouvailles ou des dernières modifications sommaires aux solutions existantes. L'étude montre plutôt que les innovations les plus intéressantes se trouvent non pas dans les mesures proprement dites (c'est-à-dire dans les aspects techniques des politiques), mais dans leur coordination et leur gestion et dans le mécanisme qui supporte cette intégration. On ne doit vraiment pas s'étonner de cela étant donné la complexité des concepts (exclusion sociale) et l'éventail remarquablement large des solutions proposées. Ce qui est étonnant toutefois, c'est que l'on n'ait pas suffisamment cherché à savoir comment on peut convertir des politiques et des programmes diversifiés en une stratégie globale. S'il y a une conclusion générale à tirer de cette analyse, c'est celle-ci : on devrait s'attacher davantage à étudier divers types de mécanismes de coordination, comme ceux traités dans la dernière section de cette étude. Par la même occasion, on devrait se pencher sur les modes de partenariat nécessaires pour gérer cette interdépendance et sur les rapports de responsabilisation qui devront être définis pour susciter la confiance.

Notes

1. Sen (2000). Cet article rend compte de la manière dont Sen traite la question de l'exclusion sociale et de la définition qu'il donne du concept.
2. Voir Kapsalis et Tourigny (2003a,b,c; 2004a,b). Voir aussi Heisz et McLeod (2004).
3. Voir, par exemple, Green et Worswick (2002).
4. Les tableaux sont inspirés de ceux figurant dans les rapports de Kapsalis et Tourigny sur les Autochtones (page 21) et les personnes seules (page 30). Les rapports traitent le sujet plus à fond.
5. Ungerleider (2004). Selon le Régime national de prestations pour enfants (PNE), seulement 11 p. cent des enfants canadiens vivaient dans une famille à faible revenu en 2000.
6. Certaines mesures figurent dans plus d'une catégorie, ce qui est un indice de leur usage multiple.
7. La formation liée au marché du travail et l'aide sociale sont des exemples du premier type de mesures; les sociétés de développement communautaire et les programmes des collectivités sûres, des exemples du deuxième type de mesures; les programmes du supplément au revenu de travail et certains programmes fondés sur les actifs, des exemples du troisième type de mesures.
8. La manière dont ces programmes ou services sont orientés vers les groupes défavorisés ne s'apparente peut être pas tout à fait à ce que l'on appelle l'intégration – c'est à dire direction, gestion et évaluation des programmes réguliers en vue de servir des populations distinctes – mais à tout le moins, la plupart des programmes sont adaptés aux besoins des groupes à risque.
9. En réalité, un certain nombre de politiques ou de stratégies visant à lutter contre l'exclusion sociale appliquent des idées nouvelles (ou « assez nouvelles »), mais dans la plupart des cas, la nouveauté réside dans la prestation et la coordination plutôt que dans le contenu. Nous décrivons ci dessous cinq types de mesures qui possèdent ces caractéristiques.

   a) Les mesures relatives au capital social : Il existe déjà des politiques concernant le capital social. En outre, les préoccupations pour ce type de capital jouent un rôle important dans l'orientation des politiques locales, p. ex. logement, transport, zonage. Ce qui est nouveau, c'est le fait que les gouvernements sont intéressés (il serait anticipé d'employer un terme plus fort) à bâtir du capital social et, ce faisant, à renforcer les collectivités, comme complément et soutien de la politique gouvernementale.

   b) Les mesures fondées sur les actifs : Ces mesures encouragent l'accumulation d'actifs en vue d'influencer le comportement sur de longues périodes de temps et aux principales étapes de la vie, p. ex. la retraite ou l'inscription à un programme d'études. Il existe déjà de nombreuses mesures de ce genre (p. ex. les régimes enregistrés d'épargne-retraite), mais ce qui est nouveau, c'est l'importance, les applications et les rôles complémentaires que l'on envisage pour ces mesures dans l'avenir. (*Voir Explorer les mérites possibles des politiques sociales fondées sur les actifs : les résultats de la recherche et de la pratique*, Conférence sur les approches fondées sur les actifs, Projet de recherche sur les politiques, décembre 2003, Gatineau, Québec.)

   c) Les mesures axées sur le développement de l'enfant : Dans la présente étude, on affirme que la nouveauté de ces mesures réside dans leur coordination audacieuse; or, nous pouvons imaginer que l'attention additionnelle portée à la condition parentale, à la garde d'enfants et au développement des jeunes enfants se traduira par un nouvel ensemble de mesures.

   d) Les mesures fondées sur les droits : Les politiques d'antidiscrimination existent déjà depuis longtemps au Canada et en Europe. Ce qui est nouveau, toutefois, ce sont des instruments comme la loi du Québec visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. Voir Noël (2002) ou Eliadis et Leduc (2003), ainsi que la nouvelle constitution et Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui garantit de nouveaux droits (notamment l'article II 74 : le droit à l'éducation et à l'accès à la formation professionnelle et continue; l'article II-86 : intégration des personnes handicapées; l'article II 89 :

le droit d'accès à des services gratuits de placement; et l'article II 94 : le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux, ainsi que le droit à une aide sociale et à une aide au logement, afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale).

e) Les mesures relatives à l'économie sociale : L'économie sociale se compose de sociétés financièrement viables qui produisent des biens et services et créent des emplois, mais dont l'objet principal est d'aider leurs membres ou les collectivités à réaliser des objectifs sociaux que ne peut remplir une entreprise publique ou privée. Entrent dans cette catégorie les sociétés de développement économique, dont l'objet essentiel n'est pas de faire des profits ou de se tailler une part de marché, mais de créer des emplois et d'améliorer le milieu. L'économie sociale trouve son origine dans les coopératives et les caisses d'épargne et de crédit de l'époque de la Grande Crise. Toutefois, ce type d'économie connaît depuis quelque temps un regain d'intérêt et de croissance, d'où le fait qu'on l'a évoqué dans le discours du Trône.

10. Cynthia Williams (2004) soutient que l'Entente-cadre sur l'union sociale était devenue nécessaire parce que le lien de confiance était brisé. Au lieu de se concentrer sur l'entente proprement dite, Mme Williams s'intéresse aux conditions qui assurent le bon fonctionnement de ces accords, c'est à dire la confiance, la poursuite d'un objectif commun, la transparence et la réciprocité. Elle recommande également d'être particulièrement attentifs à la manière dont les problèmes sont formulés, afin que l'on développe un « champ de collaboration » le plus large possible. Son exemple portait sur le programme des enfants, axé sur le développement de l'enfant.

11. Voir DSC (nd); également Union sociale (2004).

Bibliographie

Bradshaw, Jonathan et Fran Bennett. 2003. *Report on United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2001-2003*, Social Policy Research Unit, The University of York.

Canada, Développement des ressources humaines Canada. 1999. « Long-Term Unemployment, Worker Profiling and Program Evaluation Issues », juin. <www11.hrdc.gc.ca/en/cs/edd/reports/1999-002525/page05.shtml.> Consulté le 21 octobre 2004.

Canada, Développement social Canada. 2002. Voir *Un Canada digne des enfants*. <www.dsc.gc.ca/fr/sm/ps/dsc/polsoc/publications/2002-002483/page00.shtml>.

Canada, Prestation nationale pour enfants, nd. <www.nationalchildbenefit.ca/ncb/govt ofcan1_f.shtml>. Consulté le 4 octobre 2005.

Canada, Projet de recherche sur les politiques. 2004. *Explorer les mérites possibles des politiques sociales fondées sur les actifs : les résultats de la recherche et de la pratique*, Conférence sur les approches fondées sur les actifs, Rapport de synthèse, Projet de recherche sur les politiques, décembre 2003, Gatineau, Québec.

Canada, Union sociale. 2004. « Réunion fédérale-provinciale-territoriale des ministres responsables des services sociaux », communiqués, 2 novembre. <http://socialunion.gc.ca/news/nov3_f.html>. Consulté le 4 octobre 2005.

Centre for Community Enterprise, nd. <www.cedworks.com/files/pdf/papers/MW150113.pdf>.

CE (Commission européenne). 2001. CPS (Comité de la protection sociale). *Report on Indicators in the Field of Poverty and Social Exclusion*, Bruxelles, octobre.

Eliadis, Pearl et Benoit Leduc. 2003. *Les approches législatives pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale : le Québec, la Belgique et la France innovent*. Projet de recherche sur les politiques.

Finnie, Ross. 2000. *The Dynamics of Poverty in Canada: What We Know, What We Can Do*, Institut C.D. Howe, nº 145, septembre, ISSN 0824-8001.

Green, David A. (Université de la Colombie-Britannique) et Christopher Worswick (Université Carleton). 2002. *Gains des immigrants de sexe masculin au Canada : effets de l'intégration au marché du travail et avantages de l'expérience acquise à l'étranger*, décembre, prépare pour la Division de la recherche et des statistiques stratégiques, Citoyenneté et Immigration Canada.

Heisz, Andrew et Logan McLeod. 2004. « Faible revenu dans les régions métropolitaines de recensement, 1980 à 2000 », Division de l'analyse des entreprises et du marché du travail, Statistique Canada. <http://www.statcan.ca/francais/research/89-613-MIF/2004001/summary_f.htm>.

Jones, Charles, Linn Clark, Joan Grusec, Randle Hart, Gabriele Plickert et Lorne Tepperman. 2002. *La pauvreté, le capital social, les compétences parentales et les résultats des enfants au Canada*, Développement des ressources humaines Canada, mars.

Kapsalis, Constantine et Pierre Tourigny. 2003a. « Profils et transitions de groupes à risque d'exclusion sociale : personnes seules de 45 à 64 ans », 15 juin, Data Probe Economic Consulting Inc. pour Michael Hatfield et Dominique Fleury de la Direction générale de la recherche appliquée.

———. 2003b. « Profils et transitions de groupes à risque d'exclusion sociale : les parents seuls », 2 novembre, Data Probe Economic Consulting Inc. pour Michael Hatfield et Dominique Fleury de la Direction générale de la recherche appliquée.

———. 2003c. « Profils et transitions de groupes à risque d'exclusion sociale : autochtones hors réserve », 22 novembre 2003, Data Probe Economic Consulting Inc. pour Michael Hatfield et Dominique Fleury de la Direction générale de la recherche appliquée.

———. 2004a. « Profils et transitions de groupes à risque d'exclusion sociale : immigrants récents », 28 février, Data Probe Economic Consulting Inc. pour Michael Hatfield et Dominique Fleury de la Direction générale de la recherche appliquée.

———. 2004b. « Profils et transitions de groupes à risque d'exclusion sociale : personnes ayant un handicap qui limite leur capacité de travailler », 20 mars, Data Probe Economic Consulting Inc. pour Michael Hatfield et Dominique Fleury de la Direction générale de la recherche appliquée.

Noël, Alain. 2002. *A Law Against Poverty: Quebec's Approach to Combating Poverty and Social Exclusion*, Réseau canadien de recherche en politiques publiques.

Royaume-Uni, Office of the Deputy Prime Minister, Social Exclusion Unit. nd. *National Action Plan on Social Inclusion 2003-05*. <www.socialexclusionunit.gov.uk/>. Consulté le 4 octobre 2005.

Sen, Amartya. 2000. *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny, Social Development*. Paper No. 1, Office of Environment and Social Development, Banque asiatique de développement, juin.

UE (Union européenne, Conseil de l'). 2001. « Résumé », *Projet de rapport conjoint sur l'inclusion sociale – Partie I : L'Union européenne*, Bruxelles, décembre.

———. nd. « Une Constitution pour l'Europe », <www.europa.eu.int/constitution>. Consulté le 4 octobre 2005.

Ungerleider, Charles. 2004. Exposé présenté à l'Institut international sur la politique sociale de l'Université Queen's.

Voyer, Jean-Pierre. 2003a. *New Approaches to Poverty and Exclusion: A Strategic Framework*, version revue du discours présenté à la conférence organsée par le Conseil canadien de développement social et Développement des ressources humaines Canada, mars 2003.

———. 2003b. « Nouvelles approches en matière de pauvreté et d'exclusion : mise en place d'un cadre stratégique », Horizons, Projet de recherche sur les politiques. <http://policyresearch.gc.ca/page.asp?pagenm=v6n2_art_08>. Consulté le 4 octobre 2005.

Williams, Cynthia. 2004. « Notes for a Presentation – Policy Responses for Groups at Risk of Long-Term Poverty », présenté à l'Institut international sur la politique sociale de l'Université Queen's, Kingston, Ontario, août.